

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LA

LOI DE TRÉVENEUC

ET SES PRÉCÉDENTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 8 Juin 1911, à 1 h. 1/2

PAR

PIERRE F. SIMON

Président : M. LARNAUDE, professeur
Suffragants : { MM. CHÉNON, professeur
GEOUFFRE DE ZAPRADELLE, professeur

PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1911

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA

LOI DE TRÉVENEUC

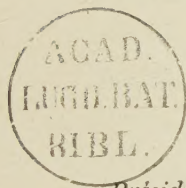
ET SES PRÉCÉDENTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 8 Juin 1911, à 1 h. 1/2

PAR

PIERRE F. SIMON



Président : M. LARNAUDE, *professeur*

Suffragants : { MM. CHÉNON, *professeur*
 GEOUFFRE DE ZAPRADELLE, *professeur*

PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA LOI DE TREVENEUC ET SES PRÉCÉDENTS

INTRODUCTION

De 1789 à 1870, l'histoire de notre pays comporte une longue suite de révolutions victorieuses. Les régimes tombent les uns sur les autres. En moins d'un siècle, la France fait plusieurs fois l'expérience des divers systèmes gouvernementaux. Elle connaît successivement le césarisme, la monarchie parlementaire et la république. Brumaire, le retour de l'île d'Elbe, les Trois Glorieuses, les journées de février, le 2 décembre, le 4 septembre 1870, ne sont que les étapes essentielles de cette longue et douloureuse période de tâtonnements.

Si d'un regard on embrasse cette série d'insurrections ou de coups d'états triomphants, on peut y relever un caractère commun. Le mouvement, presque toujours, est parti de Paris. Une seule fois, au retour de l'île d'Elbe, la révolution a gagné de proche en proche jusqu'à la capitale ; encore peut-on dire qu'elle n'a vraiment été victorieuse que le 20 mars, le jour où l'Empereur s'assit

aux Tuileries sur le trône abandonné le matin même par Louis XVIII.

A quoi faut-il attribuer cette influence décisive qu'a toujours eue, sur le sort de ces mouvements, la possession de Paris ? A la forte centralisation qui, jusqu'à notre époque (1), a toujours caractérisé notre organisation administrative. Les préfets, par exemple, qui sont, dans les départements, la plus haute expression du pouvoir exécutif, n'ont aucune influence par eux-mêmes. Privés des instructions et du soutien du gouvernement central, ils se sentent impuissants. Que la révolution s'opère dans la capitale, qu'un maître nouveau s'installe au ministère de l'Intérieur, toute résistance leur est interdite. Ils n'ont plus qu'à choisir entre la soumission ou la démission. On est forcé d'ailleurs de reconnaître que les convictions de ces importants fonctionnaires ne sont pas toujours assez fortes, pour les inciter à choisir la seconde solution.

Combien de fois a-t-on vu, à huit jours d'intervalle, deux ministres successifs envoyer à un préfet consen-

(1) La tendance actuelle semble très différente. A cet égard, l'extrait suivant du discours, prononcé le 10 avril 1910, à Saint-Chamond, par M. Briand, alors président du Conseil, est très caractéristique : « Les rouages administratifs de la France sont singulièrement vieillis. Il importe de les rajeunir. J'inclinerai quant à moi pour l'établissement, dans un temps rapproché, de groupements d'intérêts plus larges, de groupements régionaux, avec des assemblées correspondantes où, sous l'empire d'idées générales, on pourrait débattre de grandes questions ; ces assemblées deviendraient tout naturellement les pépinières de la Chambre et du Sénat. »

tant, des instructions diamétralement opposées ! D'ailleurs, il en a toujours été de même : c'est ainsi que, le 1^{er} avril 1815, Fouché, réintégré depuis douze jours dans ses fonctions de grand chef de la 'police en France, écrivait à M. de Saint-Aulaire, préfet de la Haute-Garonne, et terminait, non sans ironie, sa lettre par cette phrase significative : « Mettez enfin à répandre les actes
« de S. M. l'Empereur, le même empressement que vous
« aviez apporté à en empêcher la publication... » (1).

Telles sont les conséquences nécessaires de la centralisation. Il est donc naturel qu'on ait cherché le remède à ces inconvénients, dans le développement temporaire — en cas de crise — des pouvoirs locaux. Chaque fois que le problème s'est agité, qu'on l'ait résolu ou seulement posé, la solution adoptée ou préconisée a toujours été la même. Louis XVIII, en mars 1815, recourt aux Conseils généraux. Les membres de la Législative, en 1851, songent à leur transmettre les fonctions exécutives, au cas de dissolution de l'Assemblée par la violence. Pénétrés, par ces deux précédents, de la conviction qu'ils doivent intervenir à tout bouleversement constitutionnel, divers Conseils généraux se réunissent spontanément au lendemain du 4 septembre 1870 ; on les dissout. Mais, en 1872, c'est encore à eux que recourent les membres de l'Assemblée nationale, soucieux de prévoir le cas où ils seraient victimes d'un coup de force.

(1) *Archives départementales de la Haute-Garonne* : 4 M. 64.

Pourquoi s'adresser aux Conseils généraux plutôt qu'à d'autres assemblées locales ? Parce que, semble-t-il, les décentralisateurs eux-mêmes restent imbus des principes essentiels de la centralisation. En France, après l'Etat, l'unité administrative la plus importante est le département. Dans celui-ci, le préfet représente en quelque sorte le pouvoir exécutif, et le Conseil général, le pouvoir législatif. Que la révolution, partie de Paris, ait été causée par le chef de l'exécutif, aussitôt le préfet devient suspect. Impossible de lui laisser la direction de la résistance légale. Il est donc naturel de confier aux conseillers généraux, représentants élus des intérêts départementaux, une espèce de dictature provisoire, de leur conférer le droit de prendre toutes les mesures de salut public et de sûreté nécessitées par les circonstances, de leur donner la haute main sur l'administration générale, de les placer hiérarchiquement au-dessus des autorités civiles ou militaires les plus importantes.

Plus les communications deviennent faciles, mieux on voit apparaître le centralisme des soi-disants décentralisateurs. En 1815, dans la pensée de Louis XVIII, autant de départements, autant de centres distincts de résistance. Le projet de 1851, au contraire, réunit au chef-lieu de chaque division militaire, les conseillers généraux délégués par tous les départements de la division. La loi Tréveneuc ne tend à rien moins qu'à organiser, au centre de la France, une Assemblée représen-

tative du pays tout entier, à raison de deux conseillers généraux par département. L'aboutissement normal de cette fausse décentralisation est donc la reconstitution de la centralisation en un point autre que Paris.

Le Parlement une fois dissous, on a toujours pensé qu'il n'y avait pas d'Assemblées plus qualifiées que les Conseils généraux, pour atteindre, si possible, ce résultat. C'est pourquoi, dès l'abord, on a songé à recourir à leurs bons offices.

Mais la loi Tréveneuc date du 15 février 1872. Depuis, les membres de l'Assemblée nationale ont voté la Constitution de 1875 ; ils ont négligé d'y rappeler les pouvoirs extraordinaires qu'ils avaient songé, trois ans plus tôt, à conférer aux Conseils généraux. Faut-il en conclure qu'ils ont entendu les révoquer ? Ou bien doit-on supposer qu'ils ont jugé bien inutile de revenir sur un point déjà tranché ? Ont-ils voulu abroger la loi Tréveneuc, ou l'ont-ils sous-entendue ? Telle est, après l'étude des précédents, la première question que nous aurons à nous poser.

Un second problème devra, bientôt après, absorber notre attention. Au cas où la loi du 15 février 1872 existerait encore, les mesures qu'elle prévoit, les combinaisons auxquelles elle a recours, seraient-elles suffisantes, dans l'état actuel des choses, pour réaliser le but qu'elles sont censées devoir atteindre ?

Il nous reste à montrer que cette étude n'est pas

vaine, qu'il ne s'agit pas seulement d'évoquer un passé aboli et de chercher la solution d'un problème dont l'intérêt pratique est nul aujourd'hui.

Certes, après quarante ans de République, on serait tenté de répondre aux inquiets : « L'ère des révolutions
« est close désormais ! Assis sur des bases inébranlables,
« le régime républicain n'a plus à redouter ces secousses
« qui jetèrent à bas ses prédécesseurs. Qu'importe que
« les conseillers généraux soient, ou non, dépositaires
« de pouvoirs considérables en cas de dissolution
« illégale du Parlement, puisque cette éventualité ne
« se présentera pas. La question ne sera plus posée. »

Il faudrait être doué d'un singulier optimisme pour risquer, à l'heure actuelle, de semblables assertions. « Il
« n'y a que les programmes incolores et les gouverne-
« ments inertes qui n'ont pas d'ennemis (1) ». C'est dire
que tout gouvernement digne de ce nom suscite d'irréductibles hostilités.

Peut-être ne faut-il pas exagérer l'importance des manifestations plus bruyantes que dangereuses d'un certain nombre de jeunes gens turbulents en faveur d'un prétendant. Mais ce n'est pas tout ; à l'opposé s'organise et se renforce l'armée de la révolution sociale. Pour elle, les manifestations tumultueuses, confinant à l'émeute, sont les seuls modes d'action. « Tout pro-
« gramme audacieux, dit-elle, ou mieux tout programme

(1) M. Jaurès, *La Dépêche*, mardi 19 octobre 1909.

« sincère de réforme, provoquera des résistances, et
« ces résistances ne seront vaincues que par une vigou-
« reuse offensive des forces populaires. Ce n'est pas là
« une politique de violence, mais, au contraire, la vraie
« politique d'évolution (1). »

Nous n'avons pas à discuter cette thèse ; ce serait de la politique et nous voulons seulement faire œuvre, dans la mesure de nos moyens, d'historien impartial et de juriste critique. Contentons-nous d'en constater l'existence et de rappeler qu'en une occasion récente, les forces socialistes ont affirmé, de façon imposante, leur puissance grandissante et leur solide organisation. Ajoutons ce que le bon sens suffit à faire comprendre, à savoir qu'un mouvement populaire se présenterait à notre époque dans des conditions tout autres qu'en juin 1848 ou en mars 1871. Jadis, par exemple, le Gouvernement pouvait compter, pour le soutenir, sur l'immense majorité de l'Assemblée des représentants. Aujourd'hui, la Chambre des députés comporte déjà un nombre important de membres gagnés aux idées de réforme sociale et prêts à faire cause commune avec les masses soulevées. Dans ces conditions, la lutte serait particulièrement pénible. De sorte que, maintenant plus encore qu'autrefois, il est permis de s'interroger et de se demander si le gouvernement légal, expulsé de Paris et des grands centres urbains par l'insurrection triomphante

(1) M. Jaurès, *La Dépêche*, mardi 19 octobre 1909.

trouverait toujours dans nos lois, le moyen de prolonger la résistance.

A l'heure où le problème se pose si nettement, il ne faut pas craindre de l'aborder de front. C'est ce que nous avons tenté de faire. Nous nous sommes efforcé, au cours de ce travail, de faire abstraction de tout esprit de parti, et de nous cantonner dans le domaine du droit public. Nous voudrions y être parvenu.

BIBLIOGRAPHIE

Le contenu de cette thèse est tel qu'on peut y voir en quelque sorte une série d'études successives. Sans doute le centre du sujet est-il toujours le même ; dans tous les chapitres, il sera uniformément question des pouvoirs exceptionnels confiés ou à confier aux Conseils généraux lors de bouleversements politiques ; mais les différentes phases de notre récit embrassent des époques trop éloignées les unes des autres pour que les sources à consulter soient d'un bout à l'autre uniformément les mêmes. Aussi, dans cette bibliographie sommaire, après l'énumération succincte des collections de textes utilisées tout au long de ce travail, a-t-on jugé nécessaire de consacrer une rubrique spéciale à chacun des précédents de la loi Tréveneuc et à la loi du 15 février 1872 elle-même.

Il va sans dire que seules sont énumérées ici les sources qui concernent le sujet central de ce travail. Pour les questions accessoires ou les à-côté historiques, des bibliographies spéciales ont été insérées dans les notes, chaque fois que le besoin s'en est fait sentir.

I. — Collections de textes officielles ou officieuses utilisées d'une façon générale :

Le Bulletin des lois.

Duvergier. — *Collections des lois et décrets.*

Duguit et Monnier. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* (Paris, Pichon, 1898).

II. — Bibliographie des sources consultées pour l'étude de l'ordonnance royale du 11 mars 1815 et de son application.

1. SOURCES MANUSCRITES

I. — ARCHIVES NATIONALES. Carton F 1a 587.

Ce carton contient un certain nombre de documents relatifs à la session extraordinaire des Conseils généraux en mars 1815. Les renseignements y-inclus concernent essentiellement les départements du nord (Pas-de-Calais), de l'ouest (Ille-et-Vilaine, Vendée et Côtes-du-Nord), de l'est (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Doubs, Meuse, Meurthe, Moselle), et du centre (Seine, Seine-et-Oise, Haute-Vienne, Vienne, Mayenne, Loir-et-Cher).

F 1a 587 est la seule source manuscrite qu'ait utilisée sur ce point M. Henri Houssaye dans son « 1815 ». C'est ce qui explique son appréciation un peu trop sommaire des conséquences de l'ordonnance royale du 11 mars 1815.

II. — ARCHIVES DÉPARTEMENTALES

Les archives départementales — et plus spécialement les dépôts des départements méridionaux — constituent, pour la question dont il s'agit, la source essentielle. En effet, c'est dans le Midi que la résistance à Napoléon s'est le plus prolongée. Les 7^e, 8^e, 9^e, 10^e et 11^e divisions militaires, placées sous le commandement du duc d'Angoulême, ont formé une sorte de gouvernement dont le centre était à Toulouse. Sous l'impulsion directrice de Vitrolles et de Damas, les Conseils généraux, réunis en vertu de l'ordonnance précitée, ont coordonné leurs efforts et tout tenté pour assurer la victoire. Tandis que, dans tout le reste du pays, les Assemblées départementales restaient livrées à elles-mêmes et se rendaient rapidement compte de leur impuissance, la mesure prise par le

roi, le 11 mars 1815, produisait tous ses effets dans le Midi, grâce à cet ensemble de circonstances particulières. C'est donc en ces contrées qu'il convenait surtout d'en étudier l'application.

En conséquence, nous avons visité, en vue de cette recherche spéciale, les archives de vingt-quatre départements : Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Basses-Alpes, Basses-Pyrénées, Bouches-du-Rhône, Drôme, Gard, Gers, Gironde, Hautes-Alpes, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Hérault, Isère, Landes, Lot-et-Garonne, Lozère, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, Var.

Avouons tout de suite que nos investigations n'ont pas donné partout de résultats satisfaisants. Dans l'Ardèche, l'Aveyron, les Basses-Alpes, les Basses-Pyrénées, les Bouches-du-Rhône, la Drôme, le Gard, la Gironde, les Hautes-Alpes, les Hautes-Pyrénées, l'Isère, les Landes, la Lozère, le Var, nos recherches ont été vaines. Mais les documents trouvés par ailleurs nous ont fourni l'explication de ces nombreux échecs.

L'importance des décisions prises par les Conseils généraux du Midi, en mars et avril 1815, la netteté de leurs déclarations antibonapartistes, ont incité tout naturellement leurs membres à faire disparaître, pendant les Cent Jours, les traces de leur hostilité contre le gouvernement impérial. C'est ainsi que le registre des délibérations du Conseil général (1) est incomplet ou sectionné dans les départements les plus royalistes. Citons, entre autres, les Bouches-du-Rhône, le Gard, la Gironde, la Haute-Garonne (2), les Landes (3), la Lozère et le Var.

(1) Jusqu'en 1837, les délibérations des Conseils généraux n'ont pas été imprimées. On se contentait de consigner sur un registre *ad hoc*, les procès-verbaux des séances. Ce sont ces registres qui sont conservés dans les archives départementales.

(2) Si, dans les archives de la Haute-Garonne, on ne trouve rien au sujet du rôle joué par le Conseil général de ce département en 1815, par contre, la liasse 4M.147 y fournit un certain nombre de renseignements sur la session de mars 1815, dans les Landes, les Pyrénées-Orientales, etc.

(3) En 1816, le Conseil général des Landes trouva bon de pro-

Une autre explication paraît s'imposer quant aux Basses-Alpes, à la Drôme, aux Hautes-Alpes et à l'Isère. Ces départements qui, au cours du mois de mars, ont appartenu tour à tour à l'Empereur et au Roi, ont été profondément troublés par des changements successifs. Au milieu de ces bouleversements, il est bien compréhensible que l'ordonnance du 11 mars n'ait pas eu de sanction. Il est très probable que, dans ces quatre départements, la session extraordinaire des Conseils généraux n'a pas eu lieu.

Enfin, les archives des Basses-Pyrénées ont été très éprouvées, il y a quatre ans, par un incendie. Celles de l'Ardèche, de l'Aveyron et des Hautes-Pyrénées, sont ou incomplètes ou mal classées.

Par contre, dans un certain nombre de départements, nos recherches ont été couronnées de succès. Voici l'énumération des documents qu'il nous a été donné de consulter dans ces différents dépôts :

Ariège. — Registre des délibérations du Conseil général.

Aude. — Cahier réservé spécialement à la session extraordinaire du Conseil général en 1815.

Gers. — Liasse Conseils généraux et d'arrondissements, an 8-1815.

Haute-Garonne. — 4 M. 147.

Hérault. — Registre des délibérations du Conseil général.

Lot-et-Garonne. — 1^o Registre des délibérations du Conseil général (1815).

2^o Rapport du préfet au Conseil général (1816).

3^o Dans le dossier Miv Invasion du territoire, une circulaire du directeur de la police, relative à l'ordonnance du 11 mars 1815.

Pyrénées-Orientales. — Registre des délibérations du Conseil général.

Tarn. — 1^o Registre des délibérations du Conseil général.

2^o Registre des arrêtés préfectoraux.

tester contre la disparition de cette partie de son registre de délibérations. Cf. *Archives nationales*, F. 1a 587.

Tarn-et-Garonne. — 1^o Registre des délibérations du Conseil général.

2^o M. 153. Proclamations relatives au rétablissement du gouvernement impérial.

Vaucluse. — 1^o Registre des délibérations du Conseil général (1815).

2^o Registre de correspondance du Conseil général (1815).

3^o Rapport du préfet au Conseil général (1816).

III. — ARCHIVES MUNICIPALES

Les Archives municipales ont permis quelquefois de combler en partie les lacunes laissées par les dépôts départementaux.

C'est ainsi que, dans les Archives municipales de Marseille, de Toulouse et de Bordeaux entre autres, on a trouvé quelques renseignements sur la session extraordinaire des Conseils généraux des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne et de la Gironde, en mars 1815.

Voici les cotes des principaux documents consultés

A.M. Agen. — Registre des délibérations du Conseil municipal.

A.M. Albi. — Registre II des délibérations du Conseil municipal.

A.M. Bordeaux. — Pièces diverses 1815.

A.M. Marseille. — Collections d'affiches (1815).

A.M. Toulouse. — I2 11.

IV. — MANUSCRITS DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE

Dans le manuscrit France, nouvelles acquisitions 228, on a découvert une copie du registre des délibérations du Conseil général de Tarn-et-Garonne, en mars 1815, ainsi que divers renseignements utiles sur les départements méridionaux à cette époque.

Ce recueil de documents précieux fait partie des papiers de l'historien Alphonse de Beauchamp.

V. — MANUSCRITS DE BIBLIOTHÈQUES PROVINCIALES

1^o Bibliothèque d'Avignon. Ms. 2495.

Ce manuscrit contient les notes prises par Chambaud en vue de la rédaction de la seconde partie du *Journal de la Révolution*. Le récit des événements de 1815, qui va du folio 92 au folio 109, contient des renseignements du plus haut intérêt pour le département de Vaucluse.

2^o Bibliothèque de Bordeaux. Ms 713 (IX) « Tablettes cryptographiques par l'Ecouteur général et secret de Bordeaux.. » du 1^{er} janvier 1814, au 31 décembre 1820.

Ces tablettes, rédigées par Bernadau, sont très sujettes à caution. L'auteur, ainsi que le démontre un ouvrage récent qui lui est consacré, est fréquemment de parti pris et de mauvaise foi.

2. — SOURCES IMPRIMÉES

I. — PÉRIODIQUES

1. Journaux de Paris :

Le Moniteur universel ;

Le Journal de l'Empire.

2. Journaux de province :

Ces feuilles locales partagent avec les archives municipales, le privilège de compléter les éléments fournis par les dépôts départementaux ou de suppléer parfois à leur indigence. Quelques textes intéressants ont pu être extraits des périodiques suivants :

Pour les Basses-Pyrénées : du *Mémorial béarnais* et du *Mémorial des Basses-Pyrénées*.

Pour les Bouches-du-Rhône : de l'*Hermite de Saint-Jean* « ou tableau des mœurs et fêtes marseillaises depuis le rétablissement des Bourbons ».

Pour le Gard : du *Journal du Gard*, politique, administratif et littéraire.

Pour la Gironde : du *Mémorial bordelais*.

Pour la Haute-Garonne : du *Journal de Toulouse*, journal politique et littéraire de Toulouse et de la Haute-Garonne.

Pour les Hautes-Pyrénées : du *Journal des Hautes-Pyrénées*.

Pour l'Hérault : du *Véridique*, journal politique, administratif et littéraire du département de l'Hérault.

Pour le Lot-et-Garonne : du *Journal de Lot-et-Garonne*.

Pour le Tarn-et-Garonne : du *Journal de Tarn-et-Garonne*.

II. — MÉMOIRES, SOUVENIRS, CORRESPONDANCE DES CONTEMPORAINS

1^o *Souvenirs du baron de Barante* (1782-1866), publiés par son petit-fils, Ch. de Barante (Paris, Calmann-Lévy, 1898, 8 vol. in-8).

En 1815, Barante était préfet de la Loire-Inférieure. Il était donc bien placé pour apprécier le rôle joué à cette époque par les Conseils généraux. Aussi trouve-t-on, dans le tome II, quelques détails curieux.

2^o *Mémoires de Barras*, membre du Directoire, publiés avec une introduction générale, des préfaces et des appendices, par George Duruy (Paris, Hachette, 1895-1896, 4 vol. in-8).

Au tome IV de ces mémoires très suspects, on trouve une appréciation tendancieuse du rôle joué par le duc et la duchesse d'Angoulême en mars 1815. On n'en a pas tenu grand compte.

3^o *Mémoires de la comtesse de Boigne, née d'Osmond*, publiés par M. Charles Nicoullaud (Paris, Plon, 1907-1908, 4 vol. in-8).

Dans quelques chapitres du tome II de ses mémoires, M^{me} de Boigne consacre quelques allusions malveillantes à la campagne du duc d'Angoulême. On ne s'y est guère arrêté.

4^o *Souvenirs* (1785-1870), du duc de Broglie de l'Académie française (Paris, Calmann-Lévy, 1884-6, in-8).

On y trouve quelques renseignements, trop généraux pour être bien utiles.

5^o *Journal du maréchal de Castellane*, 1804-1862 (Paris, Plon, 1895-1897, 5 vol. in-8).

Le maréchal notait ses impressions au jour le jour. Quelques remarques, relatives aux mois de mars et avril 1815, ont leur intérêt.

6^o Châteaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*. Nouvelle édition, avec une introduction, des notes et un appendice, par Edmond Biré (Paris, Garnier frères, 6 vol. in-16).

Dans cette autobiographie, Châteaubriand ne s'arrête guère aux détails qui ne le concernent pas directement. Nous n'y avons trouvé qu'un récit très sommaire, et en style souvent emphatique, de la crise provoquée par le retour de l'Ile d'Elbe.

7^o *Mémoires du comte Ferrand*, ministre d'Etat sous Louis XVIII, publiés par le vicomte de Broc (Paris, Picard, 1897).

Ces mémoires nous renseignent sur les discussions provoquées au sein du cabinet, par le débarquement de Napoléon à Cannes et sur les décisions prises en Conseil des ministres du 5 au 20 mars 1815.

8^o M. Guizot. *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Nouvelle édition, Paris, Michel Lévy, 1872, 8 vol. in-16).

Guizot nous montre le désordre qui régnait partout en mars 1815 et nous fait toucher du doigt l'impuissance du gouvernement de Louis XVIII. Surtout, il dépeint avec vigueur l'espèce d'indifférence, le laisser-faire qui caractérisait la population française lors de ce bouleversement général.

9^o *Mémoires et souvenirs du baron Hyde de Neuville* (Paris, Plon, 1893, 3 vol. in-8).

Ces mémoires, fort intéressants pour les mois de mai et juin 1815 le sont beaucoup moins pour la période immédiatement antérieure. On y trouve cependant quelques détails utiles.

10° *Mémoires du chancelier Pasquier*, publiés par M. le duc d'Audiffret-Pasquier (Paris, Plon, 1894-1895, 6 vol. in-8).

Au tome III, pages 148 et suivantes, Pasquier, alors directeur des Ponts-et-chaussées, expose le plan de résistance de Louis XVIII et des princes à la date du 19 mars 1815. Il conclut à l'inefficacité d'efforts fondés sur l'espoir d'une offensive provinciale contre Paris occupé par Napoléon. Cette opinion et d'autres, de même intérêt, font de ces mémoires une source assez importante.

11° Noël Joseph Proché. *Annales de la ville d'Agen* (1789-1819), publiés par M. Ad. Magen (Agen, Michel et Médan).

L'auteur de ces annales fut bibliothécaire de la ville d'Agen de 1810 à 1826 ; il a noté, au jour le jour, tous les événements saillants qui se passèrent en ville, toutes les nouvelles intéressantes qui lui parvenaient.

Sa bonne foi est évidente. Son récit des années 1814 et 1815 est toutefois légèrement teinté de royalisme. Par contre, M. Magen, qui a publié cet ouvrage, a des tendances nettement bonapartistes.

12° *Mémoires du Prince de Talleyrand*, publiés par le duc de Broglie (Paris, Calmann-Lévy, 1891, 5 vol. in-8).

Talleyrand était à Vienne, en mars 1815. Cela enlève à ses mémoires, d'ailleurs suspects, la majeure partie de l'intérêt qu'ils pouvaient offrir pour cette époque.

13° *Mémoires et correspondance du comte de Villèle* (Paris, Perrin, 1904, 5 vol. in-8).

Villèle était, en 1815, un des membres influents du Conseil général de la Haute-Garonne. A ce titre, il a donné, dans le tome I^{er} de ses mémoires, des renseignements fort utiles sur l'organisation de la résistance à Toulouse, lors du retour de l'île d'Elbe. Il se montre très sévère pour Vitrolles, dont l'insuffisance lui a paru notoire en la circonstance.

14° *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles*, publiés par Eugène Forgues (Paris, Charpentier, 1884, 3 vol. in-8).

Vitrolles, commissaire extraordinaire du roi dans le Midi, en

mars 1815, tend, selon sa coutume, à exalter son rôle et à dénigrer l'attitude des principaux personnages qui l'entouraient. C'est ainsi qu'au tome II de ses relations politiques, il critique, de manière acerbe, la conduite de Villèle et l'incapacité de Damas. Cependant, exagération mise à part, il n'en reste pas moins que, pour tout ce qui concerne le gouvernement royal du Midi en mars-avril 1815, et le rôle des Conseils généraux à cette époque, les mémoires de Vitrolles restent les plus complets. Mais il ne faut s'en servir qu'avec une extrême prudence.

3. — OUVRAGES ET MONOGRAPHIES POSTÉRIEURS CONTENANT DES RENSEIGNEMENTS UTILES

Ernest Daudet. *La Terreur blanche (épisodes et souvenirs)* (1815) (Paris, Hachette, 3^e éd. 1906, in-16).

Ce recueil d'anecdotes, dont la documentation n'est pas toujours suffisante, contient quelques renseignements sur le rôle joué par le duc d'Angoulême en mars et avril 1815 et sur l'organisation de son gouvernement. Malheureusement, l'auteur, malgré tous ses efforts, n'est pas toujours impartial, et ses assertions ne doivent être acceptées qu'après vérification.

Vicomte de Guichen. *Le duc d'Angoulême (1775-1844)* (Paris, Emile Paul, 1909, in-8).

Cette sorte d'apologie ne présenterait pas un grand intérêt au point de vue historique, si son auteur n'avait pas eu l'heureuse chance de pouvoir consulter, entre autres, les archives privées de la famille de Blacas. Il y a puisé quelques documents de la première utilité, relatifs à la campagne et au gouvernement du duc d'Angoulême dans le Midi en 1815.

Henri Houssaye, de l'Académie française. « 1815 », tome I^{er}, *La première Restauration, le Retour de l'Île d'Elbe, les Cent Jours* (Paris, Perrin, 1898, in-16).

Comme on l'a déjà signalé, la documentation de M. Houssaye,

par ailleurs si abondante, est très insuffisante pour ce qui a trait à l'ordonnance du 11 mars 1815 et à son application.

Paul Masnou. *Le département des Pyrénées-Orientales pendant les Cent-Jours* (Perpignan, Payret, 1899).

L'auteur de cette plaquette a très consciencieusement utilisé tous les documents dont il disposait à Perpignan. C'est dire que sa monographie contient un récit complet de l'agonie de la première Restauration dans les Pyrénées-Orientales.

O. Monge. *La capitulation de Lapalud. Campagne du duc d'Angoulême dans Vaucluse* (mars-avril 1815) (Avignon, Seguin frères, 1894).

L'étude de M. Monge rend, pour le département de Vaucluse, les mêmes services que celle de M. Masnou pour les Pyrénées-Orientales.

Alph. Paillard, préfet du département de Lot-et-Garonne. *Histoire de l'hôtel de la Préfecture d'Agen. Recueil de travaux de la Société d'Agriculture, Sciences et Arts d'Agen*, 2^e série, t. I (Agen, 1863, p. 70-123).

Cet article, assez bien documenté, et suffisamment exact dans l'ensemble, a cependant un grave défaut, c'est qu'il affiche trop nettement des tendances bonapartistes. On ne peut donc l'utiliser qu'avec précaution.

Abbé Ph. Torrelles. *Le Roussillon de 1789 à 1830, d'après les mémoires et la correspondance de M. Jaubert de Passa*. Société agricole, scientifique et littéraire des Pyrénées-Orientales (38^e vol. 1897, p. 201-274.)

Jaubert de Passa était sous-préfet de Perpignan pendant les Cent Jours. La façon dont il narre les événements de 1815 dénote un témoin averti et aussi impartial que possible.

III. — Bibliographie des sources consultées pour l'étude du projet de loi de 1851.

1. — SOURCES MANUSCRITES

Les recherches faites dans les différents dépôts n'ont abouti à aucun résultat.

Aux Archives Nationales, on n'a rien découvert d'utile dans F1c IV et F1c 8.

Aux Archives de la Chambre des députés, il n'a pas été trouvé trace des séances de la Commission chargée d'élaborer le projet de loi.

2. — SOURCES IMPRIMÉES

I. — RECUEIL DE TEXTES OFFICIEUX OU OFFICIELS

1. *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique*. Sessions de 1830, 1831 1848, 1849, 1850, 1851, 1852 (Paris, Imprimerie et librairie administratives Paul Dupont, et, pour la session de 1850, Imprimerie Nationale).

Tandis que la Bibliothèque Nationale ne possède que la collection Paul Dupont, la bibliothèque de la Faculté de Droit de Paris recèle, pour l'année 1850 seulement, une *analyse des vœux des Conseils généraux* éditée par l'Imprimerie Nationale en 1851. Bien que le plan adopté soit le même dans les deux publications, la collection Dupont semble moins complète que l'autre (1). Il est

(1) Dans l'*Analyse des vœux* des sessions de 1848 et 1849, la collection Paul Dupont ne signale aucun vœu du Conseil général des Côtes-du-Nord, concernant la question qui nous occupe. Or, dans l'édition de l'Imprimerie Nationale, ce Conseil général revendique,

donc regrettable que, pour toutes les sessions, sauf une, on n'ait disposé que de celle-là.

2. *Moniteur universel*.

Le Moniteur universel publie *in-extenso*, les discours prononcés en séance à l'Assemblée nationale. Parmi les documents annexes, on trouve la plupart des propositions dont est issu le projet de 1851 et l'exposé des motifs du rapporteur de Sèze.

II. — PÉRIODIQUES

On a consulté, pour connaître l'impression produite par le projet de 1851, les journaux suivants :

Les Débats,
La Démocratie pacifique,
La Gazette de France,
Le National,
L'Opinion publique,
La République,
L'Union,
L'Univers,

Ces journaux, appartenant à tous les partis, étaient quotidiens, sauf la *Démocratie pacifique*, sorte de revue de la semaine qui paraissait le dimanche.

IV. — Bibliographie des sources consultées au sujet de la réunion spontanée et de la dissolution des conseils généraux en 1870.

Au point de vue historique, il n'y a guère que les journaux qui puissent fournir des renseignements sur ces divers événements.

lors de la session de 1850, l'honneur d'avoir été « le premier », en 1848, à réclamer l'utilisation des Conseils généraux en cas de révolution.

Encore ne faut-il pas exagérer. Les journaux de Paris, pour la période d'octobre-décembre 1870, sont presque totalement dépourvus de nouvelles provinciales et ne paraissent pas tous les jours. Les journaux de province, même au courant des événements locaux, ne sont malheureusement parvenus que très irrégulièrement à Paris ; le dépôt légal n'en a pas été fait, si bien que les collections de la Bibliothèque nationale sont très incomplètes. Les recherches entreprises dans ces périodiques ont donc été trop souvent infructueuses, sauf en ce qui concerne les Pyrénées-Orientales.

M. Paul Metzger, professeur agrégé d'histoire, à Lyon, de passage à Perpignan, a eu la grande obligeance de consulter pour nous les feuilles locales de l'époque, dont il a trouvé des collections complètes, soit aux Archives départementales, soit à la bibliothèque de la ville, soit enfin dans les bureaux mêmes des journaux encore existants. Qu'il nous soit permis de lui adresser ici tous nos remerciements (1).

Relativement à la légalité du décret du 25 décembre 1870, portant dissolution de tous les Conseils généraux, au contraire, il existe des documents précieux dont la consultation n'a pas été vaine. Nous voulons parler :

1^o Des rapports déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale au sujet de la proposition A. Lefèvre-Pontalis (2), et des débats auxquels cette proposition a donné lieu. Les uns et les autres se trouvent dans le *Journal officiel*, de mars à octobre 1871.

2^o De l'*Enquête parlementaire sur les actes du Gouvernement de la défense nationale*, 3 vol. in-4^o, Paris, Germer-Baillière, 1873.

(1) Nous avons été moins heureux que lui lors de nos recherches personnelles dans le Var et en Vaucluse. A Toulon, nous n'avons pas trouvé le moindre renseignement. Quant à la bibliothèque d'Avignon, elle possède seulement, pour l'année 1870, la collection complète du *Mercurie Aptésien*.

(2) Cette proposition était relative à la « nomination d'une commission de trente membres, chargée de reviser tous les décrets « ayant un caractère législatif, rendus par le Gouvernement de « la défense nationale, sur des objets étrangers à ladite défense ».

Les deux premiers volumes en sont consacrés aux dépositions ; le troisième contient le rapport de M. le comte Daru sur la politique du Gouvernement de la défense nationale à Paris, et les pièces justificatives.

Enfin, quant à la loi du 29 mars 1871, qui abroge l'article 2 du décret du 25 décembre 1870, il ne pouvait en être question dans la presse. On était au début de la Commune, et les événements parisiens avaient trop d'importance pour que les périodiques songeassent à saisir une occasion nouvelle de critiquer ou d'encenser le Gouvernement de la défense nationale. Quelques allusions dans la chronique parlementaire, voilà tout ce qu'on peut trouver dans les journaux de 1871. C'est à l'*Officiel* qu'il faut recourir pour suivre, depuis son dépôt jusqu'à son adoption, la proposition Gaslonde.

A titre documentaire, en dehors de l'*Officiel* et du *Moniteur universel*, voici la liste des périodiques qui ont été consultés avec ou sans profit :

Pour le département de la Loire :

Le Courrier de Roanne,
L'Eclairer de Saint-Etienne,
Le Journal de Montbrizon et du département de la Loire,
Le Journal de Roanne,
Le Journal de Saint-Etienne,
Le Mémorial de la Loire et de la Haute-Loire,
Le Samedi, journal hebdomadaire de Saint-Etienne.

Pour le département des Pyrénées-Orientales :

L'Indépendant des Pyrénées-Orientales,
Le Journal des Pyrénées-Orientales.

Pour le département du Var :

L'Echo du Var,
Le Journal de Brignoles,
Le Progrès du Var,
La Sentinelle toulonnaise,

Le Toulonnais,

Le Var.

Pour le département de Vaucluse :

Le Bourdon (Avignon),

Le Conciliateur de Vaucluse,

Le Démocrate du Midi (Avignon),

L'Indicateur de Carpentras,

Le Mercure aptésien,

Le Vengeur (revue paraissant à Avignon).

V. — Bibliographie des sources consultées pour l'étude des origines, de la discussion et de l'application possible de la loi du 15 février 1872.

1. — SOURCES MANUSCRITES

Grâce à M. Marc Sauzet, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris, député de l'Ardèche, nous savons qu'il existe aux Archives de la Chambre, des procès-verbaux de la Commission chargée d'examiner les propositions Tréveneuc et autres. Ces procès-verbaux, très sommaires, sont, paraît-il, rédigés sur feuilles volantes. Malgré plusieurs démarches, il nous a été impossible d'en obtenir communication.

2. — SOURCES IMPRIMÉES

I. — RECUEIL DE TEXTES OFFICIEUX OU OFFICIELS

1. — *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique.* Sessions de 1871-1872 (1) (Paris, imprimerie et librairie administratives Paul Dupont.)

Mêmes observations que ci-dessus.

(1) Il n'y a pas eu de session des Conseils généraux en 1870.

2. *Journal officiel*.
3. *Discours parlementaires de M. Thiers*, publiés par M. Calmon,
Paris (Calmann-Lévy, 1879-1883, 15 vol. in-8°).

II. — PÉRIODIQUES

1. Revues :

Les revues spéciales de l'époque ne paraissent pas s'être préoccupées de la Loi Tréveneuc. Nous avons consulté inutilement :

La Revue critique de législation et de jurisprudence,
La Revue de législation ancienne et moderne française et étrangère.

De même, nous n'avons pas trouvé, dans les revues plus récentes, d'articles spécialement consacrés à la loi du 15 février 1872.

2. Journaux :

A défaut des revues, les journaux nous ont fort utilement documenté sur les sentiments des divers partis à l'égard de la Loi Tréveneuc. Ont été consultés :

Le Constitutionnel,
Le Dix-neuvième siècle,
Le Figaro,
La France,
La France nouvelle,
Le Gaulois,
La Gazette de France,
Le Journal des Débats politiques et parlementaires,
La Liberté,
Le Monde,
Le National de 1869,
L'Opinion nationale,
L'Indépendance belge,
La Patrie,
Le Pays,

Le Petit Journal,
La Presse,
Le Rappel,
La République française,
Le Siècle,
Le Temps,
L'Union,
L'Univers.

III. — MÉMOIRES, SOUVENIRS, CHRONIQUES DES CONTEMPORAINS

Paul Bosq. — *Souvenirs de l'Assemblée nationale* (Paris, Plon-Nourrit et C^{ie}, 1908).

Léopold de Gaillard. — *Les étapes de l'opinion (1871-1872)* (Paris, Didier, 1873).

Jules Simon. — *Le Gouvernement de M. Thiers* (Calmann-Lévy, 4^e édition, 1879).

Adolphe Thiers. — *Notes et souvenirs* (Calmann-Lévy, 1904).

Il n'a été fait de ces ouvrages qu'un usage restreint, comme il convenait pour des témoignages que l'état actuel de la documentation n'a pas encore permis de contrôler.

IV. — OUVRAGES CONTEMPORAINS
CONSACRÉS AUX CONSEILS GÉNÉRAUX

Chabrol. — *Essais sur les attributions des Conseils généraux* (Paris, Lemerre, 1872).

Emile Couteau. — *Le Conseil général et la loi nouvelle* (Blois, Marchand, 1871).

Adrien Durand. — *Des Conseils généraux de départements* (Langres et Paris, 1871).

E. H. Freeman. — *Le département libre* (Paris, librairie démocratique, 1872).

Comte E. de Kératry. — *Loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux* (Paris, Wiesener, 1872).

Jules Liégeois. — *De l'organisation départementale ou commentaire de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation et les attributions des Conseils généraux et des Commissions départementales* (Paris, Marescq aîné, 1873).

Ces ouvrages, dont certains sont antérieurs à la loi du 15 février 1872, contiennent essentiellement une analyse critique de la loi du 10 août 1871. C'est tout à fait accessoirement que quelques-uns font allusion à la Loi Tréveneuc. Il n'y a que dans l'ouvrage de M. Liégeois qu'on peut trouver une série de remarques vraiment intéressantes.

V. — OUVRAGES POSTÉRIEURS, GÉNÉRAUX OU SPÉCIAUX,
JURIDIQUES OU HISTORIQUES

Léon Duguit. — *L'Etat*, 2 vol. in-8° (Paris, Fontemoing, 1901).

Léon Duguit. — *Manuel de droit constitutionnel* (Paris, Fontemoing, 1907).

A. Esmein. — *Eléments de droit constitutionnels français et comparé* (Paris, Larose, 4^e édition, 1906).

Edouard Fuzier-Herman. — *La séparation des pouvoirs* (Paris, Marescq aîné, 1880).

G. Hanotaux. — *Histoire de la France contemporaine*, t. I, Paris.

Gaston Jèze. — *Les principes généraux du droit administratif* (Berger-Levrault, 1904).

J. Marie. — *De l'administration départementale*, t. I ; *Des Conseils généraux* (1) (Paris, Chevalier-Marescq, 1882).

Louis-Emile Martin. — *Commentaire de la loi du 10 août 1871, relative aux Conseils généraux et à leurs attributions*, contenant les principales décisions qui l'ont interprétée, et suivi des lois

(1) Il n'a jamais paru de T. II.

sur la matière, qui ont été promulguées postérieurement au 10 août 1871, Chambéry, 1877.

Pierre F. Simon. — *A. Thiers, chef du pouvoir exécutif et président de la République française* (17 février 1871-24 mai 1873) (Paris, Cornély, 1911).

VI. — THÈSES

Georges Dethan. — *De l'organisation des Conseils généraux* (Paris, 1889).

Flandin. — *Des Conseils généraux de département* (Paris, 1878).

Augustin Filatre-Longchamps. — *Commentaire de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux*, précédé d'une préface historique (Rennes, 1873).

Pierre Parrocel. — *Du rôle et des attributions des Conseils généraux dans l'administration française* (Thèse soutenue devant la Faculté d'Aix-Marseille, 1886).

Joseph Pey. — *Les vœux politiques des Conseils généraux* (Thèse soutenue devant la Faculté de Lyon, Paris, Larose, 1904).

G. de Villoutreys de Brignac. — *Des attributions du Conseil général et de la Commission départementale* (Thèse, Angers, 1893, in-8°).

La plupart de ces thèses contiennent un historique assez souvent incomplet du rôle joué par les Conseils généraux aux différentes époques. Leurs auteurs n'étudient la loi Tréveneuc qu'en tant qu'elle donne aux Assemblées départementales des attributions exceptionnelles ; c'est à dire qu'ils y font seulement allusion et ne s'appesantissent guère. Seuls, MM. Pey et Villoutreys de Brignac ont consacré à la loi du 15 février 1872, un commentaire assez complet.

PREMIÈRE PARTIE

Les précédents.

CHAPITRE PREMIER

L'ORDONNANCE ROYALE DU 11 MARS 1815.

SES ORIGINES, SES CONSÉQUENCES

(1^{er} mars-10 avril 1815).

« Le 11 mars 1815, une ordonnance royale convo-
« quait extraordinairement les Conseils généraux ; ils
« devaient rester en séance permanente et prendre
« toutes les mesures de salut public que les circonstances
« ou les localités pourraient leur suggérer. Mais l'in-
« fluence de ces Conseils, qui n'étaient point électifs,
« n'était pas telle alors, qu'elle est devenue depuis ;
« d'ailleurs, prise à la dernière heure, la mesure était
« difficilement applicable. Elle resta donc inefficace, et,
« quatre jours plus tard, le 15 mars, Napoléon signait,

« à son tour, un décret qui déclarait close cette session
« extraordinaire des Conseils généraux. Bientôt après,
« nous avons Waterloo et les traités de 1815 (1). »

Tels sont les termes dont se sert le rapporteur de la loi Tréveneuc, M. Henri Fournier, à l'égard de ce précédent lointain. Outre une erreur matérielle — le décret impérial est du 21 et non du 15 mars — cette phrase malencontreuse dénote une méconnaissance absolue de la vérité historique.

Un simple récit des faits suffira sans doute à le démontrer.

I

Napoléon débarque le 1^{er} mars au golfe Juan. Ce que fut sa marche triomphale à travers la France, « le vol de l'aigle », comme l'a qualifiée M. Houssaye (2), nous n'avons pas à le rappeler ici. Les faits sont trop connus. On n'ignore pas davantage l'incrédulité primitive, puis la surprise, puis le trouble, suivis du désarroi, de la désespérance et de la débandade finale de Louis XVIII et de son entourage.

Ce qu'ont été les dernières séances du Conseil des

(1) *Journal officiel*, du mercredi 20 septembre 1871, p. 358, col. 2, *Annexe*, n° 656.

(2) « 1815 », t. I, II^e partie, *Le vol de l'aigle*.

ministres, le comte Ferrand, dans ses mémoires, en donne une idée suffisante. A l'approche du péril, loin de songer à organiser avant tout la résistance, les membres du Cabinet se lancent dans des discussions théoriques. Ferrand aurait voulu que, pour assurer le salut de l'Etat, le Roi se saisît du pouvoir absolu. Selon lui, l'article 14 de la charte de 1814 donnait ce droit au souverain dans les circonstances graves où l'on se trouvait (1). Cette proposition une fois repoussée, Ferrand en fit une autre : il parla de convoquer les Chambres. Au contraire de la précédente, cette motion fut bien accueillie, sans doute parce que « plus d'un ministre « croyait, par là, faire partager aux Chambres la responsabilité des événements (2) ».

Cette décision une fois prise, on songea que la réunion du Parlement ne suffirait peut-être pas à arrêter l'élan de Bonaparte. « On s'occupa ensuite, dit Ferrand, à dresser des ordonnances et des proclamations « qui furent successivement insérées dans tous les journaux (3). » C'est dans cet ensemble de mesures, destinées à dresser devant l'Empereur une série d'obstacles contre lesquels il finirait bien, pensait-on, par se briser, qu'il faut placer l'ordonnance du 11 mars 1815. Le préambule de cette ordonnance est, en effet, des

(1) Lors de l'élaboration de la charte, Ferrand avait déjà manifesté ses tendances absolutistes. Cf. Pierre Simon, *L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814*, Paris, Cornély, 1906.

(2) *Mémoires du comte Ferrand*, p. 122-123.

(3) *Mémoires du comte Ferrand*, p. 122-123.

plus caractéristiques. « Les dangers de l'Etat s'accrois-
« sent, peut-on lire dans le *Moniteur* du lundi 13 mars (1),
« il n'en est pas que ne surmontent le courage des Fran-
« çais, leur amour pour la patrie, et la fidélité à notre
« personne ; mais il est nécessaire de fournir à ceux qui
« sont appelés à la défense des intérêts publics, les
« moyens les plus prompts et les plus efficaces d'agir
« dans le cercle de leurs attributions. Il n'est rien qu'on
« ne puisse attendre de leur patriotisme, lorsqu'il s'agit
« de défendre la liberté contre la tyrannie, la propriété
« contre le brigandage, et la Charte constitutionnelle
« contre un monstrueux despotisme.

« A ces causes, et sur le rapport de notre ministre
« secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur, nous
« avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. — « Les Conseils généraux des départe-
« ments seront convoqués extraordinairement par les
« préfets, à l'instant même de la réception de notre pré-
« sente ordonnance.

Art. 2. — « Ils resteront en séance permanente pour
« l'exécution des mesures de salut public, prescrites par
« notre ordonnance de ce jour, tant pour l'organisation
« des gardes nationales que pour la formation des corps
« de volontaires.

Art. 3. — « Ils sont autorisés à prendre toutes autres
« mesures de salut public, que les circonstances ou les

(1) p. 288, col. 1 et 2.

« localités pourront leur suggérer, à la charge de com-
« muniquer leurs délibérations aux préfets des départe-
« tements, qui en rendront compte à notre ministre de
« l'intérieur.

Art. 4. — « Nous recommandons aux corps adminis-
« tratifs réunis et en permanence, d'agir avec l'activité,
« le patriotisme, et la bonne intelligence qui peuvent
« assurer le succès de leurs efforts.

Art. 5. — « Notre ministre de l'Intérieur est chargé
« de l'exécution de la présente ordonnance (1). »

A quelles considérations le Roi avait-il cédé, en con-
fiant aux Assemblées départementales ces pouvoirs con-
sidérables ? Jusqu'à quel point l'influence de l'abbé
de Montesquiou, « sur le rapport » duquel Louis XVIII
aurait adopté cette mesure, s'est-elle fait sentir en réa-
lité dans la rédaction de l'ordonnance du 11 mars 1815 ?
autant de problèmes qu'il est impossible de résoudre.
Et pourtant, il ne serait pas sans intérêt de connaître
les motifs qui ont poussé le gouvernement royal à re-
courir à ce moyen de résistance inédit, pour ne pas dire
inattendu.

Qu'était-ce, en effet, que les Conseils généraux, au
moment du retour de l'île d'Elbe ?

Sans aller chercher leur origine, comme le voudrait
un auteur (2), dans l'édit de 1887 sur les Assemblées

(1) Duvergier, *Collection des lois*, t. XIX, p. 366, col. 1.

(2) Adrien Durand, *Des Conseils généraux de départements*. In-
troduction historique.

provinciales, sans analyser les modifications successives de l'organisation départementale au cours de la Révolution, on peut dire que les Conseils généraux apparaissent pour la première fois, sous leur vrai nom, dans la loi du 28 pluviôse an VIII (1). « Il y aura, lit-on à l'article 2, dans chaque département, un préfet, un Conseil de préfecture et un Conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département. » Selon les départements, ces Conseils généraux devront être composés de 24, 20 ou 16 membres (2). Ceux-ci seront nommés par le Premier Consul (3), pour trois ans, et pourront être continués (4).

Quel était le rôle dévolu à ce nouvel organe ? Il est entièrement défini par l'article 6 de la loi du 28 pluviôse. Le Conseil général devait s'assembler, chaque année, à l'époque fixée par le Gouvernement, pour une durée maxima de quinze jours. A lui incombait la répartition des contributions directes entre les divers arrondissements ; il lui appartenait, à cet égard, de statuer sur les demandes de réductions faites par les Conseils d'arrondissement, les villes, les bourgs et les villages ; il avait également à déterminer le nombre de

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII, (17 février 1800) « concernant la division du territoire français et l'administration ».

Duvergier, *Collection des lois*, t. XII, p. 78, col. 2 et suiv.

(2) Le tableau de ces diverses catégories est dressé à l'article 2.

(3) Art. 18.

(4) Art. 19.

centimes additionnels nécessités par les dépenses départementales, et à entendre le compte annuel que le préfet rendrait de leur emploi. Enfin, outre ces attributions financières, *le Conseil général était tenu d'exprimer son opinion sur l'Etat et les besoins du département, et de l'adresser au ministre de l'Intérieur.*

Les termes de la loi étaient un peu vagues, surtout en ce qui concerne le rôle en quelque sorte politique des Conseils généraux. Il dut y avoir, les premières années, un certain flottement dans l'application. D'où l'arrêté et l'instruction du 16 ventôse an IX :

« Le ministre de l'Intérieur, considérant que les Conseils de département ont été établis :

« 1^o Pour assurer aux administrés l'impartialité de la répartition de l'impôt, et la vérification de l'emploi des deniers levés pour le paiement des dépenses locales.

« 2^o *Pour procurer au Gouvernement des lumières qui, seules, peuvent le mettre à même de fournir aux besoins de chaque département et d'améliorer l'ensemble de l'administration publique ;*

« Considérant que le but de cette utile et sublime institution ne peut être rempli si les Conseils généraux ne donnent à leurs travaux une direction uniforme qui puisse présenter à l'administration générale des résultats susceptibles d'être classés dans un ordre méthodique et commun à tous les départements.

« Arrête que les préfets, lors de l'ouverture de la prochaine session, feront remettre aux Conseils géné-

« raux de département, l'instruction suivante, en les
« invitant à suivre, pour l'ordre de leurs délibérations
« et la rédaction de leurs procès-verbaux, la distribu-
« tion des matières qui y est indiquée.

« Le ministre de l'Intérieur,

« *Signé* : CHAPTAL (1). »

L'instruction précisait encore la distinction, déjà clairement indiquée dans l'arrêté, entre les deux sortes d'attributions du Conseil général.

Par les premières, les Conseils généraux étaient investis des fonctions administratives ; les autres donnaient à leurs rapports avec le Gouvernement *un caractère de représentation départementale* (2).

Que prescrit l'instruction à l'égard de ces dernières ?

D'après la loi du 28 pluviôse, chaque année le Conseil général est tenu de faire connaître directement au Gouvernement l'état et les besoins du département. Quel est l'intérêt de cette communication ? *Ces mémoires doivent présenter à l'administration, non seulement les maux à réparer ou le bien à faire dans chaque département, mais des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité*

(1) Arrêté pour la convocation des Conseils généraux de département. Duvergier, *Collection des lois*, t. XII, p. 388, col. 2 et 389, col. 1.

(2) Instruction pour la convocation des Conseils généraux de département. Duvergier, *Collection des lois*, t. XII, p. 389, col. 1.

générale (1). A cet effet, et pour en simplifier la lecture, ces documents seront désormais uniformément divisés en cinq titres.

Si les trois premiers — agriculture et commerce — secours publics, pensions — ponts-et-chaussée, navigation — sont plus spécialement d'ordre administratif, le quatrième et le cinquième font pénétrer le Conseil général dans le domaine politique.

En effet, dans le titre IV, — instruction publique — le Conseil général devra signaler, par exemple, *l'influence des instituteurs*. Surtout, il lui faudra montrer les *résultats qu'ont, pour l'esprit public, les fêtes nationales*, et « ce qu'il conviendrait de faire pour leur imprimer un « plus grand caractère et leur donner plus de solennité ».

De même, et plus encore, le titre V — population, administration — tend à faire du Conseil général une précieuse agence de renseignements politiques. Ne doit-il pas signaler *l'exécution plus rapide ou plus lente que « reçoivent les lois dans le département »*, et ce, d'une façon assez précise *pour que, d'après les habitudes, les préjugés, les opinions, les mœurs et l'énergie des habitants, le Gouvernement détermine le genre de surveillance, de répression, d'encouragement et de protection qui obtiendra les plus heureux effets dans les diverses localités* (2).

(1) Instruction pour la convocation des Conseils généraux de département. Duvergier, *Collection des lois*, t. XII, p. 389, col. 2.

(2) Instruction pour la convocation des Conseils généraux de département. Duvergier, *Collection des lois*, t. XII, p. 390, col. 2.

Enfin le Conseil général sera tenu de compléter son rapport par l'expression de l'opinion publique sur la moralité, l'aptitude et l'assiduité des fonctionnaires publics.

Voilà donc, clairement défini, le rôle proprement politique des Conseils généraux. Le conseiller général est un fonctionnaire nommé par le Gouvernement, qui, dans l'étendue du département, exerce une sorte de surveillance sur l'ensemble de la population et, plus spécialement, sur les autres fonctionnaires. L'Assemblée départementale, nécessairement composée d'un personnel absolument dévoué, était appelée à rendre de grands services à l'Empire.

Dans son article 30, il est vrai, le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (1), prévoit que, désormais, les collèges électoraux de département, présenteront au Premier Consul, pour chaque place vacante au Conseil général, deux citoyens domiciliés dans le département. Mais l'article 32 du règlement du 13 mai 1806 (2), réduit singulièrement la portée de cette modification. « Les présentations des collèges électoraux « pour les Conseils généraux et pour les Conseils d'arrondissement, cesseront d'avoir leur effet, lorsqu'il « aura été pourvu par nous aux places pour lesquelles « elles auront été faites. Dans l'intervalle d'une convocation à l'autre, il sera nommé directement par nous « aux places qui viendront à vaquer, mais ces nomina-

(1) Duvergier, *Collection des lois*, t. XIII, p. 264, col. 1.

(2) Duvergier, *Collection des lois*, t. XV, p. 362, col. 1.

« tions seront faites dans la classe où les collègues auraient dû faire leur choix. »

Malgré cette légère restriction, on peut dire qu'à la fin de l'Empire comme en l'an VIII, la composition du Conseil général presque tout entier reste à la discrétion du Gouvernement. C'est une Assemblée exclusivement départementale (1), pourvue, répétons-le, d'importantes fonctions de surveillance administrative. C'est une institution éminemment favorable à la centralisation à outrance. La Restauration, mise en présence de cet organe, s'est bien gardée de le modifier. Tout au plus en a-t-elle remanié le personnel, de façon à y faire naître pour la cause royale, un dévouement analogue à celui, qu'affichaient, pour le Gouvernement impérial, les anciens conseillers généraux.

Au moment du débarquement de l'île d'Elbe, les Conseils généraux fonctionnent depuis quinze ans. Ils ont fait leur preuve. On sait ce qu'on peut attendre d'eux, tant au point de vue administratif que politique. Cela suffit-il à expliquer que, le 11 mars 1815, Louis XVIII ait songé à leur confier des pouvoirs quasi-

(1) Arrêté du 5 germinal an XII, art. 1^{er} : « Conformément à l'article 4 de la loi du 30 germinal an V, les membres du Corps législatif ou du Tribunat qui, au moment de leur élection, étaient « membres d'un Conseil général de département, d'arrondissement ou de commune, ont cessé d'en faire partie, à compter du « jour de leur acceptation de nouvelles fonctions. » Duvergier, *Collection des lois*, t. XIV, p. 347, col. 1.

dictatoriaux pour l'organisation, dans leur sphère, de la résistance à l'usurpateur ?

Au milieu d'une crise aussi grave que celle qu'il traversait en mars 1815, le Gouvernement royal a dû, pour l'adoption de cette mesure, s'inspirer plutôt de considérations utilitaires, que de raisons théoriques. Qu'on se figure un régime, à peine établi depuis un an, n'ayant pour tout soutien qu'une armée mécontente et gagnée presque tout entière à son ancien maître, représenté dans les départements par d'anciens fonctionnaires de l'Empire, dont la fidélité, malgré toutes les protestations de dévouement, reste douteuse ; qu'on ajoute à ces conditions déplorables, la difficulté des communications, la perspective, encore lointaine et pourtant si proche, de la révolution triomphante à Paris, et de la province livrée à elle-même ; dès lors, ne sera-t-on pas tenté d'approuver sans restriction la décision prise par Louis XVIII ? En effet, les Conseils généraux, seuls, présentent quelque garantie dans les départements. Leurs membres en connaissent à fond les ressources pécuniaires et le personnel administratif. Ils savent parfaitement ce qu'ils peuvent exiger des contribuables et quels sont les hommes sur lesquels ils sont en droit de compter. Peut-être que, surveillés par eux, soumis à leur contrôle permanent, les préfets se consacreront avec une ardeur plus sincère à la défense de la cause royale ? Donc, à première vue, l'ordonnance du 11 mars se justifie par de sérieux avantages.

Et les inconvénients ? Elle constitue — a-t-on pu dire à ce moment, comme on l'a répété plus tard, — un précédent dangereux en faveur de la décentralisation, qui sait, un pas vers le fédéralisme. Aux heures de détresse, on ne choisit pas ses moyens. Mieux valent de multiples résistances locales que pas de résistance du tout. Et si, comme on y songeait à ce moment, le Gouvernement, chassé de Paris, s'était transporté en quelque cité méridionale, il aurait su bien vite reconstituer autour de lui, l'unité de la partie du pays demeurée fidèle. Au reste, les pouvoirs confiés aux Conseils généraux étaient-ils d'une telle importance qu'ils pussent faire naître, sur ce point, des craintes réellement fondées ? C'est ce que les instructions adressées aux préfets, au sujet de l'application de l'ordonnance du 11 mars, permettent de dégager.

Dès le 12, le baron Louis, ministre des Finances, et l'abbé de Montesquiou, secrétaire d'Etat à l'Intérieur, adressaient chacun aux préfets, une circulaire (1), pour préciser les pouvoirs extraordinaires que l'ordonnance du 11 mars conférait aux Conseils généraux en matière financière.

Le baron Louis se bornait à instituer, auprès de chaque préfet, un conseil des finances « composé de deux membres

(1) L'instruction du baron Louis et la circulaire de l'abbé Montesquiou se trouvent, l'une et l'autre, aux archives départementales du Gers, dans la liasse : « Conseil général et Conseils d'arrondissements », an VIII-1816.

« du Conseil général du département, du receveur général et du payeur ». Ce Conseil aurait pour mission de « mettre et maintenir l'ordre et la célérité » dans l'exécution des mesures extraordinaires autorisées par les préfets à la suite des ordonnances royales des 6, 9 et 11 mars 1815 (1). Ces mesures extraordinaires, c'était au Conseil général à les ordonner. « Les Conseils généraux, mis « en permanence, disait en effet le ministre des Finances, « régleront l'emploi des fonds qu'ils croiraient devoir « voter ou affecter à la défense de l'Etat et détermineront « le concours des comptables dans ces opérations (2). »

L'abbé de Montesquiou ne faisait que commenter les instructions de son collègue. Insistant sur l'importance du rôle dévolu au Conseil des finances, il recommandait aux Conseils généraux de commencer leurs opérations par la désignation des deux conseillers appelés à en faire partie. « Ces deux membres du Conseil des finances départemental ne cesseraient pas de faire partie des « réunions du Conseil général. Ils y porteraient des renseignements utiles à leurs collègues pour le meilleur « emploi des ressources qui, dans chaque département, « doivent pourvoir aux premiers besoins du moment. » Suivaient quelques détails sur les fonds dont disposeraient les Conseils généraux, pour pourvoir aux besoins de tous les services militaires (3). La plus grande liberté

(1) Instruction du ministre des finances, art. 8 et 9.

(2) Instruction du ministre des finances, art. 28.

(3) Voir à l'*Appendice I*, le texte complet de cette circulaire.

d'appréciation était, en somme, laissée aux Assemblées départementales et au préfet.

Mais ces deux circulaires contenaient, seulement sur un point spécial, les éclaircissements que rendaient indispensables les termes trop généraux de l'ordonnance du 11 mars. Surtout elles ne permettaient guère aux préfets de dissiper le mystère né des expressions contradictoires contenues dans l'article 3 et dans le préambule de ce texte. Les Conseils généraux étaient autorisés à prendre toutes les mesures de salut public nécessitées par les circonstances et les localités, sans toutefois sortir du cercle de leurs attributions. Qu'était-ce à dire ? Et depuis quand les mesures de salut public rentraient-elles dans les attributions des Assemblées départementales ?

Ce n'est pas la circulaire envoyée de Paris aux préfets, le 13 mars 1815, par d'André, le directeur général de la police du royaume, qui put leur donner la solution du problème. Le directeur de la police se cantonnait dans les généralités : « Les principales mesures à prendre dans « ces circonstances difficiles, écrivait-il, vous ont été « tracées par la proclamation du Roi, du 6 de ce mois, « et par son ordonnance du même jour contenant des « dispositions de sûreté générale, ainsi que par la se- « conde proclamation royale du 11, qui, dans la convo- « cation extraordinaire des Conseils généraux des dé- « partements, vous fournit un surcroît de lumière et de « force morale, dont vous saurez tirer parti pour le ser- « vice de Sa Majesté et pour le salut de la patrie.

« Ces divers actes, dont la transmission vous a spécialement été faite par le ministre de l'Intérieur, vous confèrent, d'accord avec les Conseils généraux, une latitude de pouvoirs propre à vous épargner beaucoup de difficultés et à prévenir toutes lenteurs, puisque vous êtes autorisés à prendre en commun toutes les mesures de salut public que les circonstances ou les localités pourront suggérer.

« Votre opinion dirigera le zèle des Conseils généraux et leur zèle secondera les rapides applications de votre science des hommes et des choses (1). »

En réalité, le Gouvernement lui-même n'était pas fixé sur la portée qu'il convenait d'attribuer aux mesures exceptionnelles prévues par l'ordonnance du 11 mars. Tout d'abord, il parut disposé à s'en faire une arme terrible et à s'autoriser des circonstances, pour rompre carrément avec la légalité. Ne lit-on pas, en effet, dans un projet de circulaire, dont la minute existe aux Archives nationales, la conclusion suivante : « Les préfets et les Conseils généraux doivent adresser au ministre de l'Intérieur, le plus souvent que cela leur sera possible, et à chaque ministre respectif, suivant que cela concerne, des expéditions des délibérations et arrêtés qu'ils prendront. Il est inutile de les prévenir qu'ils seront exécutoires sans qu'il soit besoin d'en attendre l'approbation.

(1) A.D. Lot-et-Garonne, M.IV, Invasion du territoire. Renseignements généraux.

« Cette latitude de pouvoir leur impose la plus grande
« responsabilité de pourvoir, par tous moyens quel-
« conques, à la défense du territoire, à la répression des
« ennemis de l'Etat et de la Charte, à la destruction de
« l'ennemi ; mais *aucun administrateur ne sera recherché*
« *sur le choix des moyens qu'il aura employés. Il faut sau-*
« *ver la patrie ; il suffit qu'on réussisse à la sauver* (1). »

Bientôt l'abbé de Montesquiou recule devant son
audace même. Et c'est en des termes très adoucis que,
le 16 mars, il adresse enfin aux préfets et aux présidents
des Conseils généraux, le commentaire explicatif de
l'ordonnance du 11 :

« Quoiqu'elle autorise les Conseils généraux de dépar-
« tements à prendre toutes les mesures de salut public
« que les circonstances et les localités pourront leur
« suggérer, néanmoins l'administration et l'exécution
« des lois, ainsi que des mesures extraordinaires, conti-
« nueront d'appartenir aux préfets.

« Ils peuvent déléguer telle ou telle partie de ces
« fonctions à qui ils jugent convenable, et surtout aux
« membres des Conseils généraux. »

Mais quel sera le rôle exact du Conseil général ? Une
énumération limitative tâche à définir exactement ses
attributions.

Le Conseil général est :

« 1^o Le Conseil du préfet ;

(1) A.N. F1a 587.

« 2° Il autorise par des délibérations ce qui est hors
« des règles ordinaires ;

« 3° Il légitime par ses délibérations ce qui serait
« contraire aux lois dans des temps ordinaires ;

« 4° Ses délibérations sont obligatoires pour les ci-
« toyens, en tant qu'elles sont dirigées vers le but unique
« de la défense du territoire contre l'ennemi qui veut
« l'envahir ;

« 5° Il doit, dans cette intention, faire tout ce qui
« peut exciter le courage, mettre de l'harmonie dans les
« efforts des peuples, fournir aux troupes et aux gardes
« nationales les moyens d'agir, de tenir la campagne, de
« défendre les postes et places, de mettre obstacle aux
« progrès de l'ennemi, et coordonner ces mouvements
« avec ceux des départements voisins ;

« 6° En conséquence, il peut correspondre avec les
« Conseils généraux voisins, et former une sorte de fé-
« dération des pays prochainement menacés contre les
« rebelles qui s'avanceraient vers eux.

« *Réuni au préfet, le Conseil général de chaque dépar-
« tement est aussi chargé de veiller au salut public, sur les
« points où le Gouvernement, attendu l'urgence du moment,
« se trouverait dans l'impossibilité d'y veiller lui-même,
« où ses décisions ne pourraient parvenir, et surtout lorsque
« les lois et les règlements en vigueur sont insuffisants. »*

Il faut, en outre, que Conseil général et préfet s'en-
tendent avec l'autorité militaire pour la seconder et la
renforcer si possible.

« Les délibérations des Conseils généraux doivent être
« rédigées par écrit, sommairement, positivement, et
« d'accord avec les préfets quant aux moyens d'exécution, afin que l'imperfection de ces moyens ne puisse
« ralentir les mesures à prendre, ou rendre inefficaces
« celles qui seraient prises. »

Le préfet a toute latitude pour convoquer et réunir en permanence les Conseils d'arrondissement, et pour leur faire jouer, dans la limite du territoire qu'ils représentent, un rôle analogue à celui des Conseils généraux dans le département.

Enfin, le ministre de l'Intérieur conclut presque timidement : « Cette latitude de pouvoir, impose, et au
« préfet et au Conseil général, la plus grande responsabilité ; ils doivent pourvoir, par tous les moyens possibles, à la défense du territoire, à la répression des
« ennemis de l'Etat et de la Charte (1). »

Il n'est plus question de sauver la patrie, l'impunité n'est plus garantie aux administrateurs, quels que soient les procédés employés par eux pour arrêter l'ennemi. L'abbé de Montesquiou a-t-il déjà perdu toute illusion ? N'a-t-il plus confiance dans l'issue de la lutte ? La défection de Ney avait dû lui porter un coup sensible. Vitrolles, qui ne l'aimait pas, nous le montre, à ce moment, affolé, incapable de prendre une décision utile,

(1) A.D. Gers. Liasse : Conseil général et Conseils d'arrondissements, an VIII-1816.

ou même inutile (1). Il exagère. Mais, le 16 mars, à Paris, on ne comptait plus que sur un miracle pour sauver le Roi, et l'abbé ne croyait guère aux miracles.

Quoi qu'il en soit, la circulaire du 16 mars est parvenue à ses destinataires. Quel usage en ont fait les Conseils généraux et les préfets ?

II

Dès la réception de l'ordonnance du 11 mars, les préfets de tous les départements se hâtèrent de convoquer les Conseils généraux. Le 13, le Conseil général de la Seine, celui de Seine-et-Oise, sont déjà en fonctions. Le 14, le premier, s'inspirant des souvenirs révolutionnaires, « déclare qu'il est d'avis qu'il soit établi, à l'Hôtel-de-Ville, un bureau central d'enrôlements volontaires, où les citoyens s'adresseront pour être organisés, armés et équipés, et employés aux différentes destinations qui pourront leur être données pour la défense de la patrie (2). » On sait combien fut piètre le résultat de cette mesure ; l'élan populaire, à Paris, ne suffit pas à donner des troupes à Louis XVIII (3). — Ces Conseils généraux, réunis les premiers, furent aussi les premiers à

(1) *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 335-336.

(2) A.N. F1a 587.

(3) A l'exception des étudiants de la Faculté de Droit, Paris ne fournit presque aucun contingent volontaire au Roi.

se séparer. Placés au centre même du gouvernement impérial, comment auraient-ils pu, le 21, résister au décret de Napoléon qui déclarait leur session close ? (1)

Il en fut de même, sans doute, pour la plupart des départements du Centre, que ce soit le Loir-et-Cher, dont le Conseil général était déjà rassemblé vers le 15, la Vienne où il se réunit le 16, la Haute-Vienne, où il ne put délibérer utilement que le 18.

Dans l'Est, l'empressement fut presque partout remarquable. Le Conseil général du Doubs, réuni le 15, commençait tout aussitôt à « s'occuper des mesures de « sûreté et de tranquillité publique qui lui paraissaient « compatibles avec les circonstances dans lesquelles le « département se trouvait placé (2) ». Celui de la Moselle, en fonctions dès la même date, s'acquittait de sa

(1) Dans Duvergier, le décret impérial porte la date du 20. Dans le *Moniteur* du mercredi 22 mars 1815, p. 329 col. 1, on en trouve le texte daté du Palais des Tuileries, le 21 mars 1815, signé de Napoléon et contresigné par le duc de Bassano. Il semble donc que Duvergier ait commis une erreur et qu'il convienne de la rectifier.

En tout cas, voici le texte du décret « qui rompt la session des « Conseils généraux, convoqués par l'ordonnance du 11 mars, « présent mois ».

Art. 1^{er}. — « La session extraordinaire des Conseils généraux « des départements, convoqués par ordonnance du 11 mars, cessera au reçu du présent décret. »

Art. 2. — « Les attributions inusitées qui leur ont été données « par la même ordonnance sont révoqués ; l'administration sera rendue aux préfets, conformément aux lois et règlements en vigueur ».

Art. 3. — « Notre ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret. »

(1) A.N. F1a 587. Lettre du préfet du Doubs au ministre de l'intérieur, Besançon, 18 mars 1815.

tâche inaccoutumée avec tout le zèle désirable. — Le 17 mars, le comte de Kergariou, préfet du Bas-Rhin, pouvait écrire au ministre de l'Intérieur : « Mon Conseil « général continue ses opérations avec énergie, calme « et patriotisme. » Il ne dissimulait pas, d'ailleurs, que, malgré tous les efforts, la situation était mauvaise (1).

Le 16, le Conseil général de la Meurthe ouvrait sa session extraordinaire ; tout aussitôt, il formait deux comités, l'un de sûreté générale et de haute police ; l'autre des finances, et adressait, conjointement avec le préfet, une proclamation aux habitants du département (2). — Les préfets de la Meuse et du Haut-Rhin n'obtinrent pas des résultats aussi rapides. Dès qu'il avait connu l'ordonnance du 11 mars, le préfet de la Meuse avait envoyé des exprès à chacun des conseillers généraux. Pourtant le nombre de ceux qui s'étaient rendus à Bar-le-Duc au reçu de cette convocation, n'était pas encore suffisant, le 17, pour permettre au Conseil de délibérer utilement (3). — Moins avancé encore était le préfet du Haut-Rhin qui, le 18 seulement, accusait réception de l'ordonnance du 11, et annonçait qu'il venait, en conséquence, de prévenir les membres de l'Assemblée départe-

(1) A.N. F1a 587. Lettre du préfet du Bas-Rhin au ministre de l'intérieur, Strasbourg, 17 mars 1815.

(2) A.N. F1a 587. Lettre du préfet de la Meurthe au ministre de l'intérieur, Nancy, 17 mars 1815.

(3) A.N. F1a 587. Lettre du préfet de la Meuse au ministre de l'intérieur, Bar-le-Duc, 17 mars 1815.

tementale d'avoir à se réunir au chef-lieu (1). — Dans l'Est, il n'y eut, somme toute, qu'un département où la session extraordinaire du Conseil général resta dans le domaine des projets irréalisés : ce fut la Haute-Saône. Les conseillers généraux avaient été convoqués dès le 16 ; mais, le 17, le département était bouleversé par une révolution militaire ; l'autorité civile, livrée à elle-même et sans soutien, fut dès lors impuissante à donner suite à l'ordonnance du 11 et aux instructions et circulaires qui la complétaient (2).

Nous ne savons pas, au juste, ce qui se passa dans le Nord. Tout au plus est-il avéré que le Conseil général du Pas-de-Calais se réunit, le 17 mars 1815, sous la présidence de Deslions de Moncheaux, et manifesta des sentiments très royalistes jusqu'au 24. A cette date, le préfet vint donner lecture à l'Assemblée du décret impérial du 21 mars, et le Conseil général se sépara sans protester (3).

On est un peu mieux renseigné sur les effets, dans l'Ouest, de l'ordonnance du 11 mars. Le Conseil général de l'Ille-et-Vilaine se réunit pour la première fois le 19,

(1) A. N. F1a 587. Lettre du préfet du Haut-Rhin au ministre de l'intérieur, Colmar, 18 mars 1815.

(2) A. N. F1a 587. Lettre du préfet de la Haute-Saône au ministre de l'intérieur, Vesoul, 20 mars 1815.

(3) Une copie du registre des délibérations du Conseil général du Pas-de-Calais, entre le 17 et le 24 mars 1815, se trouve aux archives nationales dans F1a 587. Ce double fut transmis, le 5 mai 1816, au ministre de l'intérieur, par le préfet du Pas-de-Calais, sur la demande expresse du Conseil général.

et, après avoir entendu une allocution du préfet, s'empressa d'adresser une proclamation aux habitants du département (1). Dans les Côtes-du-Nord, l'ouverture de la session eut lieu le même jour ; les conseillers généraux ne durent pas, d'ailleurs, remplir leur rôle à la satisfaction du préfet, puisque, le 24, celui-ci demanda au ministre de l'Intérieur, de dissoudre l'Assemblée départementale (2). A l'inverse, dans la Loire-Inférieure et la plupart des départements voisins, les Conseils se montrèrent « dociles et presque zélés » (3). Il n'y eut qu'une exception et, si extraordinaire que cela puisse paraître au premier abord, ce fut le plus royaliste des départements, la Vendée, qui la constitua. En effet, le 18 mars 1815, le préfet, Fremin de Beaumont, écrivait au ministre de l'Intérieur, que, ce jour même, quelques conseillers généraux s'étaient réunis à Bourbon-Vendée, mais qu'ils n'étaient pas en nombre pour délibérer. Il était à craindre, ajoutait-il, que les autres, retenus par la formation des bataillons de volontaires, ne vinssent pas au chef-lieu. Que fallait-il faire en l'occurrence ? (4) La réponse du ministère de l'Intérieur, ce fut le décret du 21 mars.

(1) A.N. F1a 587. Le préfet de l'Ille-et-Vilaine au ministre de l'intérieur, Rennes, 19 mars 1815.

(2) A.N. F1a 587. Le préfet des Côtes-du-Nord au ministre de l'intérieur, Saint-Brieuc, 20 et 24 mars 1815.

(3) *Souvenirs du baron de Barante*, t. II, p. 114.

(4) A.N. F1a 587. Le préfet de la Vendée au ministre de l'intérieur, Bourbon-Vendée, le 18 mars 1815.

Au reste, cette mauvaise volonté des notables royalistes vendéens, qui se dissimulait d'ailleurs sous un prétexte fort convenable, s'expliquait sans peine. Le duc de Bourbon, nommé, par le Roi, gouverneur des provinces de l'Ouest, s'y était présenté comme un général, chargé, par le Gouvernement, de commander des troupes régulières, et disposé à s'appuyer sur les autorités légales du pays « pour augmenter son armée par voie de « recrutement et en solder les dépenses ». Dès lors, le grand zèle des chefs vendéens s'était éteint et avait fait place à leur mécontentement et à leurs murmures. Il est juste de dire — et Barante le fait judicieusement remarquer — que si le prince avait voulu ranimer la guerre civile et prendre la tête des Vendéens et des Chouans, les villes et les bourgs auraient tout aussitôt abandonné la cause du Roi, et les régiments de ligne, en garnison dans le pays, se seraient empressés d'arborer la cocarde tricolore (1). La levée des bataillons sédentaires nuisit à la réunion des volontaires vendéens (2), comme la concentration de ces derniers eût complètement arrêté la formation des troupes sédentaires.

En résumé, d'après les renseignements qui précèdent, il faut bien admettre que, dans l'ensemble de ces départements, la réunion des Conseils généraux n'a pas donné de grands résultats. C'est l'impression de M. Hous-

(1) *Souvenirs du baron de Barante*, t. II, p. 112-114.

(2) A. N. F1a 587. Lettre précitée du préfet de Vendée au ministre de l'intérieur.

saye (1). Peut-être aurait-il, cependant, restreint la portée générale de son observation, s'il avait étudié plus complètement le rôle joué par les Assemblées départementales en mars et avril 1815, dans tout le Midi de la France.

Si la nouvelle du débarquement de Bonaparte était parvenue dès le 9 mars au soir, à Bordeaux ; si, dans la nuit même, le duc d'Angoulême, conformément aux ordres reçus, avait pris la direction de Toulouse, Nîmes et Marseille, afin d'organiser la résistance, et avait partout dénoncé sur son passage l'incroyable audace de l'usurpateur (2), vers le 20, on n'en savait guère plus, dans ces contrées qu'au premier jour. Une sorte de séparation s'était faite pour ainsi dire automatiquement entre la France conquise par l'Empereur et celle qui, loin du foyer contagieux, restait encore fidèle au Roi. D'un côté, l'armée, presque tout entière, allait peu à peu grossir les rangs des vétérans de l'île d'Elbe ; de l'autre, dans l'ignorance des défections successives, les troupes régulières restaient dans l'expectative, cependant que s'organisaient, non sans quelque enthousiasme, des bataillons de volontaires royaux. Les courriers, arri-

(1) Henry Houssaye, « 1815 », t. I, p. 323-324.

(2) Ernest Daudet, *La Terreur blanche*, p. 1 et suiv. ; *Journal du Lot-et-Garonne* et *Journal du Tarn-et-Garonne*, n° du 11 mars 1815 ; *Journal de Toulouse*, n° du 14 mars 1815 ; *Le Véridique*, n° du 12 mars 1815 ; *Le Journal du Gard*, n° du 18 mars 1815, etc.

vant de la région contaminée, parvenaient irrégulièrement à destination ; si, d'aventure, de mauvaises nouvelles filtraient sous le manteau, tout aussitôt elles recevaient un démenti officiel. Napoléon était déjà aux portes de Paris qu'on le croyait encore à Lyon, en train d'attendre bénévolement que le duc d'Angoulême vînt le faire prisonnier. Si bien que, le 15 ou le 16 mars, au moment où l'ordonnance du 11 parvenait dans les départements méridionaux, l'ardeur des royalistes n'était pas encore amoindrie par le sentiment de leur impuissance (1).

Le temps de lancer les convocations et de réunir au chef-lieu un nombre de conseillers généraux suffisant pour délibérer valablement, et la session extraordinaire s'ouvrait partout. Sauf dans le Tarn-et-Garonne, où l'Assemblée départementale est réunie depuis le 17, la date de la première séance varie entre le 20 et le 22 mars. Unanimement, les Conseils généraux n'ont rien de plus pressé que d'adresser au Roi les plus vives protestations de dévouement ; certains, comme celui de Vaucluse, complètent cette première manifestation, en envoyant au duc d'Angoulême une adresse de même nature (2). Il est bien difficile de discerner, dans cette éloquence officielle, la part de la sincérité. Mais les Conseils géné-

(1) Cf. Les journaux départementaux du midi, entre le 12 et le 20 mars 1815.

(2) A.D. Vaucluse. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 22 mars 1815.

raux sont passés de la théorie à la pratique ; on ne pouvait pas leur demander davantage.

En général, au cours de la première séance, le préfet est introduit. Il expose succinctement la situation, communique les circulaires et instructions qui complètent l'ordonnance du 11 mars ; il les commente, explique au Conseil les conditions dans lesquelles il compte collaborer avec lui. Puis il réclame la désignation des deux conseillers appelés, en exécution des instructions du 12 mars, à faire partie du Conseil départemental des finances. Cette élection une fois faite, la première séance se termine, la plupart du temps, par la rédaction d'une proclamation énergique aux habitants du département ; le Conseil les invite à prouver leur loyalisme, soit en s'engageant dans l'armée du duc d'Angoulême, soit en contribuant par des dons volontaires à l'organisation de cette armée, soit, plus simplement, en acquittant leurs contributions avec un patriotique empressement. Souvent, le préfet contresigne cet appel, ou, du moins, prend un arrêté pour transformer administrativement en réalité tangible, les vœux exprimés par le Conseil général.

Puis l'Assemblée se sépare jusqu'au lendemain ; toutefois, certains Conseils, prenant à la lettre la dénomination de « permanente » attribuée par l'ordonnance royale à leur session extraordinaire, désignent deux de leurs membres pour passer la nuit à la préfecture et

prendre, jusqu'à la prochaine réunion, les mesures dont l'urgence se ferait sentir (1).

Le lendemain, on passe à l'organisation pratique de la résistance.

Le Conseil doit se préoccuper de trois objets essentiels :

Il lui faut participer à l'organisation de l'armée du duc d'Angoulême et à l'exécution des ordonnances royales du 9 mars 1815 (2) ;

Il est nécessaire que, pour maintenir l'ordre et la tranquillité publiques, il arrête, d'accord avec le préfet, quelques mesures de police et de salut public ;

Il est indispensable, enfin, qu'il emploie équitablement, en vue de ce double but, les finances départementales.

A cet effet, les conseillers se répartissent en deux ou trois Commissions selon les départements : Commission militaire, Commission de haute police, Commission des finances, chargées chacune d'étudier spécialement un des points du programme, et de proposer à l'ensemble du Conseil les mesures dont la réalisation paraîtrait la plus facile et la plus nécessaire.

(1) A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des délibérations du Conseil général. Séance des 20 et 21 mars 1815.

(2) Ordonnance concernant les militaires de tout arme et de tout grade en semestre et en congé limité ou illimité, et ordonnance relative aux gardes nationales du royaume. Duvergier, t. XIX, p. 362, col. 2 à 365, col. 2.

Au point de vue militaire, l'œuvre des Conseils généraux est multiple. Ils organisent les bataillons de volontaires à pied et à cheval, pourvoient à l'équipement, au harnachement de ceux qui ne seraient pas en mesure de s'habiller eux-mêmes (1). Certains — outre la haute solde attribuée aux volontaires — décident que des subventions assez fréquentes seront journellement versées à leurs familles pendant toute la durée de la campagne (2). La question des volontaires ainsi réglée, la plupart des Conseils généraux, après avoir consulté les compétences, cherchent à organiser la garde nationale sédentaire ; ils désignent au préfet les officiers appelés à la commander (3). Entre temps, de nouvelles proclamations viennent stimuler le zèle chancelant de ces troupes improvisées. En multipliant les promesses et les objurgations, les Conseils parviennent à obtenir, en fin de compte, la formation et la mise en marche de plusieurs compagnies, et même, pour certains départements, de plusieurs bataillons. A cet égard, les Bouches-du-Rhône, le Var, le Vaucluse, le Gard, les Pyrénées-Orientales et la

(1) Presque dans tous les départements, on vit se constituer une compagnie de volontaires à cheval, en grande majorité nobles, royalistes notoires, assez riches pour s'équiper à leurs frais.

(2) Cf. par exemple A.D. Tarn. Registre des délibérations du Conseil général : « Arrêté du 23 mars 1815 qui a pour objet l'ouverture d'un emprunt pour l'armement, habillement et équipement des volontaires nationaux qui ne peuvent pas en faire la dépense » Art. 3, *Appendice II*.

(3) A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 22 mars 1815.

Haute-Garonne se distinguent tout particulièrement.

L'ordonnance du 11 mars permettait aux Assemblées départementales de prendre toutes les mesures de salut public qui leur sembleraient utiles. La circulaire du 16 autorisait même les Conseils généraux à former entre eux une sorte de fédération en vue de la défense du trône royal. Avant d'en venir là, il fallait, avant tout, assurer l'ordre dans les limites mêmes du département. A cet effet, les Conseils usent de plusieurs procédés. Les uns mettent en permanence les Conseils d'arrondissements et les Conseils municipaux, en leur confiant, dans leur ressort, des pouvoirs analogues aux leurs (1). D'autres se contentent d'assurer des communications rapides entre les principales villes du département (2). Certains mettent des fonds à la disposition du préfet pour qu'il entretienne, sur différents points suspects, des agents de police secrets (3). Presque tous se préoccupent principalement de la question postale. En effet, c'était là un grave problème. Qu'on distribuât, sans discernement, les lettres et les journaux d'où qu'ils vinssent, et l'on était sûr de voir aussitôt se répandre dans le public les nouvelles les plus alarmantes, les plus déprimantes aussi. Mais, pour obvier à ce sérieux inconvénient, il n'existait pas d'autre

(1) A.D. Tarn. Registre des délibérations du Conseil général, arrêté du 23 mars 1815.

(2) A.D. Ariège. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 23 mars 1815.

(3) A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 24 mars 1815.

moyen que de violer le secret des correspondances particulières ; mesure extrême, devant laquelle on pouvait hésiter à bon droit. Aussi d'importantes discussions eurent-elles lieu dans le sein des différents Conseils. En voici un exemple : le 22 mars 1815, le préfet du Lot-et-Garonne, accompagné du secrétaire général de la préfecture, est introduit dans la salle du Conseil et prend séance, Il fait connaître « que plusieurs paquets de lettres et « d'imprimés ont été adressés des villes occupées par « l'ennemi, notamment de Lyon, à différents particuliers de ce département ; qu'il est très important d'éviter que ces lettres et ces écrits, destinés peut-être à « répandre de fausses nouvelles et à propager la rébellion, ne produisent ces funestes effets ; que déjà M. le « sous-préfet de Marmande a soumis sur cet objet un « projet d'arrêté, auquel il n'a point voulu donner son « approbation sans avoir pris préalablement l'avis du « Conseil général. »

Le secrétaire général donne lecture de cette pièce. Le sous-préfet de Marmande « propose qu'il soit sursis à la « remise des lettres venant des pays occupés par l'ennemi, et déposées dans les bureaux des postes de son « arrondissement, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur « ladite remise par un officier de police à ces fins délégués (1). »

Le président du Conseil général ouvre la discussion

(1) A.D. Lot-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 22 mars 1815.

sur cette communication. Aussitôt « un membre observe
« que, même dans ces moments de danger, il faut s'atta-
« cher à conserver autant que possible la liberté et la
« célérité de la correspondance établie entre les citoyens
« par la voie des postes ; que, surtout, les intérêts du
« commerce réclament ces ménagements. Il lui paraît
« suffisant que l'officier de police puisse être bientôt
« instruit de l'existence et de la destination des lettres
« venues des pays suspects, afin de pouvoir se mettre
« sur la voie des propagations de fausses nouvelles, s'il
en était répandu, ou des perturbateurs du repos pu-
« blic qui agiraient d'après des Commissions secrètes
« qui leur auraient été adressées. » En conséquence, il
propose que, dans chacun des bureaux de poste du dé-
partement, il soit fait, à l'arrivée de chaque courrier, un
état des lettres ou paquets expédiés des villes ou pays
occupés par l'ennemi, et des habitants de leur ressort à
qui ils sont adressés ; que cet état soit à l'instant remis
au maire de la commune ; et que, ce préalable rempli, il
ne soit nullement sursis à la remise des lettres et pa-
quets dont s'agit. Le Conseil général se rallie à cette
opinion et prend un arrêté en conséquence.

En face de semblables résolutions, relativement mo-
dérées, il en était d'autres, singulièrement plus abso-
lues. Ainsi le Conseil général de l'Hérault n'hésitait pas,
le 21 mars, à adopter la délibération suivante :

« Le Conseil général,

« Vu l'article 3 de l'ordonnance du Roi, du 11 mars

« courant, attendu qu'il est constant que la ville de Lyon
« est au pouvoir de l'ennemi ; que, dès lors, le salut de
« l'état et la tranquillité publique exigent impérieuse-
« ment que tout ce qui vient de cette ville et qui serait
« propre à corrompre l'esprit public soit arrêté ; que
« tout ce qui peut porter l'empreinte du pouvoir exercé
« par l'ennemi doit paraître suspect, et que la stricte
« observance des règles ordinaires compromettrait la
« sûreté publique.

« Délibère que M. le directeur de la poste aux lettres
« sera requis d'arrêter provisoirement, et jusqu'à nou-
« vel ordre, la distribution et l'envoi dans les autres
« villes, de tout papier public et de tous paquets sous
« bande, portant ou non un timbre particulier, soit de
« la grande armée, soit de toute autre autorité que de
« l'autorité royale, afin qu'il soit pris à cet égard les
« mesures nécessaires (1). »

Cette mesure radicale devait être généralisée quelques jours plus tard, sous l'impulsion de Vitrolles, et, dans des conditions de rigueur telles que, dans le Sud-Ouest de la France, sauf le baron lui-même et quelques privilégiés, personne, au début d'avril, ne connaissait encore la vérité. Les courriers étaient arrêtés sur les confins du Gouvernement royal, conduits à la préfecture du département dans lequel ils avaient pénétré, et, selon le cas, retenus prisonniers sur place ou envoyés sous escorte à

(1) A.D. Hérault. Registre des délibérations du Conseil général. 21 mars, sept heures du soir.

Toulouse. Quant à la malle contenant les plis, on la mettait en sûreté, de façon à pouvoir braver la curiosité de la populace (1). Dans ces conditions, la nouvelle seule de l'arrivée d'un courrier, ne manquait pas de provoquer une véritable émeute.

Si, pour prévenir des troubles, il importait d'arrêter les correspondances suspectes au seuil de la France royaliste, à l'inverse, il était essentiel, pour coordonner les efforts et renforcer la résistance, de multiplier les relations entre les autorités des départements demeurés fidèles à Louis XVIII. Au lendemain de l'ouverture de leur session extraordinaire, beaucoup de Conseils généraux songèrent à établir avec ceux des départements voisins, une correspondance régulière. On en trouve des traces dans presque tous les registres de délibérations (2). Le Conseil général de l'Aude voulut même profiter de l'autorisation incluse dans la circulaire du 16 mars, pour constituer une fédération royale ; il adressa, dans ce but, un appel pressant, entre autres, au Conseil général des Pyrénées-Orientales. Celui-ci repoussa la proposition en termes assez rudes. « Le Conseil « général, lit-on dans le procès-verbal de la séance du « 24 mars, a délibéré que, n'y ayant, dans le moment

(1) Cf. à ce sujet deux lettres curieuses du préfet du Tarn-et-Garonne à Vitrolles, en date des 29 et 31 mars 1815, dans A.D. Haute-Garonne, 4M. 147.

(2) On en trouve également quelques exemples intéressants dans A.D. Vaucluse N¹, Conseil général, registre de correspondance pour la session extraordinaire de 1815.

« aucune apparence de danger, il n'y avait pas lieu à
« établir la grande mesure de fédération confiée aux
« Conseils généraux, afin de veiller au salut public, sur
« les points où le gouvernement, attendu l'urgence du
« moment, se trouverait dans l'impossibilité d'y veiller
« lui-même, où ses décisions ne pourraient parvenir, et
« qu'au premier mouvement, il s'empresserait de lui
« communiquer par estafette les mesures qu'il jugerait
« devoir prendre, comptant sur la réciproque... (1) »

Mais si le Conseil général des Pyrénées-Orientales restait confiné dans son splendide isolement, la plupart des collèges départementaux, mis en permanence, admettaient, au contraire, et provoquaient même des communications fréquentes avec les corps constitués des départements environnants. Certains, non contents de correspondre par la poste avec les Conseils généraux voisins, leur dépêchaient même quelques-uns de leurs membres, chargés d'exposer verbalement les mesures prises par l'Assemblée dont ils faisaient partie, et de rapporter de leur mission des renseignements analogues. C'est ainsi que deux conseillers généraux du Gers (2) assistent à l'une des séances du Conseil général du Lot-et-Garonne (3) ; et que, Prat, un conseiller général du Lot, venu à Montauban pour se concerter avec le Conseil

(1) A.D. Pyrénées-Orientales, Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 24 mars 1815.

(2) MM. de Bastard et Cassaignoles.

(3) A.D. Lot-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 30 mars 1815.

général de Tarn-et-Garonne, manifeste l'intention de se diriger, dans un but analogue, vers Toulouse ; il repart en compagnie d'un de ses collègues du Tarn-et-Garonne, M. de Long, chargé, lui aussi, d'aller délibérer avec le Conseil général de la Haute-Garonne (1). De la sorte, une certaine unité d'action devenait possible, ce qui ne laissait pas d'être fort important dans un organisme fragmentaire soudain privé de l'impulsion directrice.

Mais, pour réaliser toutes ces mesures, pour assurer les communications des Conseils entre eux et maintenir l'ordre, comme pour former la garde nationale sédentaire et recruter des volontaires, il fallait de l'argent. Dans ce moment critique, quelle a été la politique financière des Conseils généraux ?

L'instruction et la circulaire du 12 mars leur conféraient à cet égard les pouvoirs les plus étendus. « Il faut
« pourvoir avant tout aux besoins du service local, était-
« il dit dans l'instruction du ministre des Finances,
« toutes les mesures autorisées par les préfets et qui ont
« pour objet direct l'exécution des ordonnances du Roi,
« des 6, 9, 11 de ce mois, doivent être exécutées sans
« empêchement et sans délai (2). »

D'autre part, la circulaire du ministre de l'Intérieur

(1) Manuscrits de la Bibliothèque Nationale France, N.A. 228, fol. 445.

(2) A.D. Gers Conseils général et d'arrondissements, an VIII — 1816, liasse Conseil général, 1815. Instruction du ministre des finances. 12 mars 1815, art. 8.

rappelait que le Conseil général était investi « du droit
« de régler l'emploi des fonds qu'il croira devoir voter ou
« affecter aux dépenses qui se lient aux grands intérêts
« de l'Etat ». On l'autorisait à pourvoir aux besoins de
tous les services militaires, au moyen de fonds destinés
à des dépenses locales ou départementales. En particu-
lier, il pouvait employer, à cet effet, le numéraire, sou-
vent très considérable, abandonné par le Trésor aux
Commissions départementales instituées le 6 août 1814,
pour l'acquit ou la compensation des charges de la der-
nière guerre.

Quelques indications étaient données à titre d'exem-
ple ; mais le Conseil général conservait néanmoins « toute
latitude pour appliquer ou restreindre l'emploi de cette
« ressource (1) ».

Outre ces fonds de liquidation, dont l'usage, malgré
tout, devait rester exceptionnel, le Conseil général avait
à sa disposition les ressources normales du budget dé-
partemental. Tels étaient les moyens qu'il possédait
pour faire face aux dépenses que jugerait indispensables
le Conseil départemental des finances constitué par
l'instruction du 12 mars 1815.

Presque partout, les Conseils généraux s'efforcèrent,
avant tout, de provoquer une rentrée rapide ou même
accélérée des impôts directs. Un arrêté du Conseil gé-

(1) A.D. Gers. Conseils général et d'arrondissements, an VIII —
1816, liasse Conseil général, 1815. Circulaire du ministre de l'inté-
rieur, 12 mars 1815.

néral de l'Aude prescrit aux contribuables le versement, antérieurement au 5 avril, des 6/12^{es} de leurs contributions directes (1). — Le Conseil général des Pyrénées-Orientales, sans fixer de quotité, engage vivement, dans une proclamation du 21 mars, les habitants du département, à acquitter par avance leurs impositions (2). — De son côté, le duc d'Angoulême, vers le 20 mars 1815, rend une ordonnance prescrivant, sous peine des contraintes habituelles, le paiement, avant fin mars, des 4/12^{es} des contributions directes dans toute l'étendue de son gouvernement (3). Ainsi se trouvait généralisée une mesure dont l'utilité avait été déjà reconnue par plusieurs Conseils généraux et par maints préfets.

Mais il ne suffisait pas de presser la rentrée des contributions normales, pour faire face aux dépenses extraordinaires nécessitées par les besoins du moment. Le Conseil général de Tarn-et-Garonne songea donc à établir un impôt supplémentaire dans toute l'étendue du département. Voici le texte de cet arrêté qui emprunte aux circonstances des allures de proclamation :

« Le Conseil général de Tarn-et-Garonne, extraordinairement assemblé et en permanence, en suite de la

(1) A.D. Aude. Cahier des délibérations du Conseil général en mars-avril 1815. Séance du 25 mars .

(2) A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 21 mars 1815.

(3) A.M. Marseille. Collection d'affiches, janvier-avril 1815 — affiché à Marseille, le 23 mars 1815.

« convocation faite par M. le préfet, et en vertu de l'ordonnance royale du 11 du courant ;

« Vu l'article 3 de ladite ordonnance qui autorise les
« Conseils généraux à prendre toutes les mesures de salut public qu'exigent les circonstances ; témoin de
« l'indignation qui s'est manifestée à la première nouvelle de l'apparition de l'odieux oppresseur de la
« France, et persuadé que les braves habitants du Tarn-et-Garonne ne démentiront pas la réputation de courage, de patriotisme et de fidélité au Roi qu'ils ont si
« justement acquise ;

« Considérant que, dans cette lutte de la liberté contre
« la tyrannie, il n'est aucun sacrifice qui paraisse onéreux, aucun effort qui ne paraisse facile, pour repousser les indignes fers qu'on nous prépare, que déjà
« l'empressement des citoyens de toutes les classes à se faire inscrire sur les contrôles des volontaires royaux,
« justifie assez la haute opinion du Conseil sur l'énergie de ses concitoyens, et qu'il n'y a plus, dans le premier
« moment, qu'à pourvoir aux moyens de réaliser les fonds nécessaires pour utiliser un si beau mouvement,
« et pour remplir le devoir sacré d'assurer des moyens d'existence aux familles d'ouvriers ou autres habitants peu fortunés que leur absence laisserait dans le
« besoin ;

« Délibère et arrête ce qui suit :

Art. 1^{er}. — « Il sera fait un prélèvement de 0 fr. 20 par franc, sur toutes les contributions directes, en recou-

« vrement pour l'année 1815. Ce prélèvement sera payé
« mois par mois et par douzième à compter de ce jour,
« et le premier versement s'opérera de suite et par
« avance. Les habitants du département, dont la for-
« tune peut le permettre, sont invités à ne pas se borner
« au paiement d'un mois, et à payer par forme d'acompte
« plusieurs douzièmes à la fois ;

Art. 2 — « Les dons volontaires, faits ou à faire par
« les particuliers, leur seront tenus en compte sur leur
« cote-part du présent prélèvement, s'ils le réclament,
« et si ces dons égalent ou excèdent le montant de la cote-
« part de ceux qui les auraient offerts, ces particuliers
« seront exempts de la présente contribution. Les con-
« tribuables dont le montant de leurs impositions réunies
« ne s'élève pas à 5 francs, en sont aussi affranchis ;

Art. 7. — « Le prélèvement des 0 fr. 20 par franc sera
« poursuivi par les mêmes moyens que les impositions
« ordinaires. Les percepteurs tiendront un journal de
« recettes coté et paraphé par les maires, de toutes les
« sommes qui seront successivement versées, et ils four-
« niront une quittance particulière aux contribuables,
« même à ceux qui ne la réclameraient pas (1). »

A la réflexion, le Conseil général du Tarn-et-Garonne fut effrayé lui-même de son audace. Un membre ayant fait observer, au cours de la séance du 18 mars, que le vote de l'impôt appartenant seulement au Corps

(1) A.D. Tarn-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 17 mars 1815.

législatif, le Conseil avait outrepassé ses droits, en rédigeant l'arrêté précité, celui-ci s'empressa de rapporter sa délibération de la veille.

« Le Conseil général,

« Considérant que, ne consultant que son dévouement
« et l'urgence des circonstances, il a voté dans la première séance de sa session permanente un prélèvement de 0 fr. 20 par franc, mais la réflexion ayant
« fait apercevoir que cette mesure serait une contravention aux principes de la Charte constitutionnelle
« que le Conseil fait profession de respecter, délibère ;
« Que la délibération du Conseil, prise dans la séance
« d'hier, ordonnant un prélèvement de 0 fr. 20 par franc
« est rapportée et considérée comme nulle et non avenue. »

En échange, le Conseil mit à la disposition du préfet, les fonds de liquidation indiqués par la circulaire du 12 mars 1815 (1).

Qu'auraient dit les conseillers du Tarn-et-Garonne, s'ils avaient eu connaissance de l'arrêté pris par leurs collègues des Bouches-du-Rhône, dans leur séance du 28 mars 1815 ?

Le préfet était venu leur exposer que, d'après la comparaison des recettes présumées et des dépenses nécessitées par les circonstances, on pouvait espérer
« que les fonds du département seraient suffisants pour

(1) Manuscrits de la Bibliothèque nationale France. N.A. 228, fol. 431-432.

« le service jusqu'au 25^e avril prochain ». Mais il serait dangereux, ajoutait-il, de ne pas pourvoir, dès maintenant, aux moyens de faire face à des dépenses extraordinaires et à un déficit probable dans les recettes ordinaires. Aussi, d'accord avec le Conseil des finances départemental, proposait-il au Conseil un certain nombre d'expédients, qu'après discussion celui-ci adoptait à l'unanimité.

Il délibérait donc :

« 1^o Que les impositions extraordinaires de 1813 et
« 1814 seraient de suite recouvrées par les percepteurs,
« et que les compensations pour les réquisitions, à rai-
« son desquelles la perception des dites impositions
« avait été suspendue, seraient ajournées jusqu'à l'an-
« née 1816 ;

« 2^o Que chaque contribuable du département serait
« tenu de payer, avant le 10 avril prochain, 25 cen-
« times pour chaque franc du total de la cotisation à la
« contribution foncière de 1815, sans que cette per-
« ception interrompit ni retardât le paiement des quatre
« premiers douzièmes de la contribution ;

« 3^o Qu'il serait payé, par tous les citoyens soumis à la
« patente, également 25 centimes de la totalité de leur
« cotisation, sans que cette perception interrompit ni
« retardât le paiement des quatre premiers douzièmes
« de ladite contribution ;

« 4^o Que le montant des 25 centimes qui seraient
« payés en exécution de la présente délibération, tant

« sur la contribution foncière que sur celle des patentes,
« pourrait être admis, en tout ou en partie, à compte
« des mêmes contributions pour l'année 1816, dans le
« cas où les dépenses extraordinaires n'auraient point
« absorbé le montant de ces contributions (1). »

Il est vrai que le procédé du Conseil général des Bouches-du-Rhône est assez exceptionnel ; on n'en a pas trouvé d'autre exemple. Au contraire, il est une mesure à laquelle les Conseils généraux en permanence ont assez volontiers recouru : il s'agit de l'emprunt. La souscription nationale ouverte dans presque tous les départements, avait parfois donné des résultats intéressants ; mais le montant en avait toujours été insuffisant. En conséquence, les Conseils eurent l'idée de la compléter par la voie de l'emprunt. Les uns, comme celui du Tarn, se contentèrent d'établir un emprunt volontaire (2) ; les autres, comme celui du Tarn-et-Garonne, par exemple, se résolurent à l'emprunt forcé. Cet emprunt fixé primitivement à 100.000 francs et auquel seulement certaines communes du département devaient

(1) A.M. Marseille. Collections d'affiches, janvier-avril 1815. L'affiche a pour titre : « Extrait du registre des délibérations du Conseil général du département des Bouches-du-Rhône, du 28 mars 1815 », et est complétée par un autre placard, daté du 28 mars 1815, et contenant l'arrêté préfectoral pris en exécution de cette délibération.

(2) Cf. le texte de cet arrêté à l'*Appendice II*. Il est intitulé : « Arrêté du 23 mars 1815 qui a pour objet l'ouverture d'un emprunt pour l'armement, habillement et équipement des volontaires nationaux qui ne peuvent pas en faire la dépense. »

contribuer pour une somme arbitrairement fixée par le Conseil général, était remboursable avant le 15 mai ; sinon, les sommes versées seraient imputables sur les contributions de 1816 (1). Quelques jours plus tard, cet emprunt était porté à 187.889 francs, mais cette fois toutes les communes y participaient, et le contingent de chacune était désormais fixé au principal seulement de la contribution personnelle et mobilière de 1815 (2).

Rentrée anticipée des contributions, impôts extraordinaires, souscription nationale, emprunt volontaire ou forcé, tels sont les procédés usités, en matière de finance, par les Conseils généraux du Midi, en mars 1815. Si la bonne volonté des percepteurs, receveurs particuliers et trésoriers payeurs généraux, eût égalé celle des Assemblées départementales, le duc d'Angoulême aurait évidemment disposé de fonds considérables ; mais, le plus souvent, ces fonctionnaires n'ont pas poursuivi bien énergiquement la perception des impôts exceptionnels, ni stimulé le zèle des contribuables, en vue du succès de l'emprunt ; d'autre part, ils ont entassé les difficultés, lorsqu'il s'est agi de déposer leurs fonds dans la caisse de l'armée royale ; de telle sorte que toute cette activité des Conseils généraux n'a pas donné le résultat qu'on était en droit d'en attendre (3).

(1) A.D. Tarn-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 27 mars 1815.

(2) A.D. Tarn-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 30 mars 1815.

(3) *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 403.

Mais voici que la situation se modifie singulièrement. Jusqu'ici les Conseils généraux n'ont été qu'une émanation du pouvoir central. C'est de Paris qu'ils ont reçu toutes les instructions ; sans doute travaillent-ils, avant tout, à former l'armée du duc d'Angoulême ; mais c'est de Louis XVIII qu'ils dépendent essentiellement. Or, Louis XVIII a quitté Paris ; le Roi est à Lille, à moins qu'il ne soit ailleurs. Un gouvernement royal s'établit dans le Midi, avec le duc d'Angoulême pour chef et Toulouse pour centre. Les Conseils généraux deviennent, en quelque sorte, le Parlement de ce nouvel État. C'est le baron de Vitrolles qui le leur annonce, le baron de Vitrolles qui, sans pouvoirs précis de Louis XVIII (1),

(1) Dans ses mémoires, Vitrolles a raconté, d'une manière originale, sa dernière entrevue avec Louis XVIII, avant son départ pour le midi. Le Roi lui aurait dit : « Vous allez partir pour Bordeaux, pour Toulouse ; vous y ferez ce que vous jugerez nécessaire à mon service. Vous remettrez cette lettre à ma nièce ; vous lui direz de tenir à Bordeaux le plus longtemps qu'elle pourra ; et, quand elle ne pourra plus, elle fera comme moi. »

Et Vitrolles, observant que la grande charge à lui confiée paraissait demander des pouvoirs du Roi. « Des pouvoirs, reprit sa Majesté, vous n'en avez pas besoin ; vous êtes mon ministre, vous avez tous les pouvoirs. D'ailleurs la présence de mon neveu et de ma nièce vous autorisera. » *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 358-359.

Pasquier, relatant la conversation qu'il eut avec Vitrolles, le 20 mars 1815, dit plus simplement : « Il serait, m'assura-t-il, muni de pouvoirs très étendus que lui donnerait le Roi avant son départ... Ces pouvoirs, il ne les a jamais eus. » *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. III, p. 149.

Toujours est-il que, de son aveu même, Vitrolles quitta Paris sans passeport, et sans autre escorte que son valet de chambre. *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 359.

s'intitule commissaire extraordinaire du roi et vient assumer la charge de toute l'administration civile du gouvernement du duc d'Angoulême.

Vitrolles avait des projets grandioses. Dans son esprit, le Roi, Monsieur et le duc de Berry pourraient se maintenir à Lille assez longtemps pour recevoir les secours qui leur arriveraient du dehors. De son côté, le duc de Bourbon irait fanatiser la Vendée. L'influence, que le duc et la duchesse d'Angoulême paraissaient exercer dans le Midi, suffirait, pensait-il, à y assurer la continuité du gouvernement royal. De la sorte, Bonaparte se trouverait cerné dans le centre de la France, pris entre les contrées demeurées fidèles à Louis XVIII, et les armées étrangères qui ne tarderaient pas à se montrer sur nos frontières. Dès lors, il se trouverait hors d'état de prolonger la résistance.

Vitrolles avait exposé ce plan, le 20 mars au matin, à Pasquier. Celui-ci, partisan de la centralisation à outrance, estimait à part lui, qu'il était fondé sur des hypothèses irréalisables. « Je connaissais trop bien la France, a-t-il écrit, pour ne pas regarder pour à peu près certain que toutes les résistances, même celles des départements les plus éloignés, seraient bientôt brisées par l'occupation de la capitale (1). » Néan-

(1) Cf. dans les *Souvenirs du baron de Barante*, t. II, p. 114, une assertion analogue : « Les généraux prévoyaient fort bien que tout cela n'irait pas loin et que Napoléon, une fois parvenu à Paris, il n'y aurait plus rien à faire. »

moins, il se garda bien de décourager son interlocuteur et Vitrolles partit le même jour avec toutes ses illusions (1).

Le 23, il était à Bordeaux, où, après s'être entretenu avec Decaen des moyens de défense, il s'occupa de la sûreté, personnelle de Madame, duchesse d'Angoulême. C'est de là qu'il avertit une quarantaine de préfets de la constitution du gouvernement du midi, et qu'il écrivit au duc d'Angoulême, pour lui annoncer que, désormais, « il exercerait en son nom et en raison des pouvoirs « souverains que le Prince avait reçus du Roi, l'autorité « qui lui avait été déléguée (2) ».

Le 25 au matin il était à Agen. Son premier soin était de convoquer à la poste aux chevaux, le secrétaire général de la préfecture, Lannau-Rolland, le maréchal de camp, baron Gaussart, commandant le département, et le président du conseil général du Lot-et-Garonne. Il leur exposait la situation : le départ de Louis XVIII vers le Nord et l'entrée de Bonaparte à Paris. Il ajoutait que, « dans ces circonstances, le Roi, calme et ferme, « se confiait toujours dans la fidélité et le courage des « vrais Français, qu'il les invitait à obéir aux ordres « qu'il leur transmettrait du lieu où il aurait établi le « siège de son gouvernement ; qu'il espérait que l'aveu- « glement fatal des troupes de ligne se dissiperait enfin, « et qu'elles reviendraient à lui, bien sûres d'obtenir

(1) *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. III, p. 148-149.

(2) *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 373-378.

« un généreux pardon » ; d'ailleurs, les puissances étrangères, dont le désintéressement était admirable, envoyaient de toutes parts des armées pour venger le Roi. — En dernier lieu, le ministre annonçait que, probablement, le siège du Gouvernement pour les départements du Midi, serait établi à Toulouse « d'où les autorités du « département du Lot-et-Garonne devaient s'attendre « à recevoir les proclamations et les ordres auxquels « elles auraient à obéir ». — Après quoi, Vitrolles poursuivait son chemin, tandis que le président du Conseil général courait renseigner cette Assemblée et que celle-ci, de concert avec le préfet, prenait toutes les mesures « propres à faire connaître des événements d'une nature si grave, aux principaux fonctionnaires publics « du département et de la ville d'Agen, afin qu'ils pussent prévenir, par de sages dispositions, les effets, « contraires à l'ordre et à la tranquillité, qui pourraient « survenir lorsqu'ils viendraient à être répandus dans « le public (1) ».

Le 25, dans la nuit, Vitrolles arrivait à Toulouse et s'occupait tout aussitôt d'organiser pratiquement le Gouvernement royal du midi. Quel rôle entendait-il y réserver aux Conseils généraux ? Soucieux avant tout de reconstituer la centralisation, Vitrolles aurait voulu, semble-t-il, nonobstant les circonstances exceptionnelles, rétablir autant que possible le cours normal de

(1) A.D. Lot-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 25 mars 1815.

l'administration. Les Conseils généraux sont rassemblés ; il ne les dissoudra pas, mais il les réduira au rôle de conseils des préfets (1). Il dédaigne de correspondre avec eux directement ; c'est encore par l'intermédiaire des préfets qu'il leur fera connaître ses vues politiques(2). Néanmoins, il se souvient que, depuis leur création, les Conseils généraux ont été, pour le Gouvernement, une source précieuse de renseignements ; il leur demandera donc d'entretenir avec lui une correspondance régulière (3), et, comme il est fort désireux de connaître, avec quelque précision, la situation des différents départements, aux destinées desquels il prétend présider, il adresse conjointement aux préfets et aux Conseils généraux, un questionnaire détaillé. La plupart des réponses sont perdues, et c'est grand dommage, car, d'après les deux qui subsistent, on peut facilement se rendre compte que, dans l'ensemble, ces documents constituaient un tableau remarquablement précis des forces royalistes et de l'esprit public dans les départements méridionaux, à la fin du mois de mars 1815.

(1) « Je demandais... aux préfets de prendre, dans leur zèle et « leur intelligence, et de concert avec les Conseils généraux qui « étaient rassemblés, les décisions de toutes les mesures administratives qu'ils jugeraient nécessaires pour l'organisation des « forces militaires, et le maintien de l'autorité royale.... »

Mémoires de Vitrolles, t. II, p. 383-384.

(2) Cf. la lettre du préfet des Pyrénées-Orientales au Conseil général de ce département dans A.D. Pyrénées-Orientales, registre des délibérations du Conseil général. Séance du 29 mars 1815.

(3) *Idem*.

Un moment désorientés par la nouvelle de l'occupation de Paris, les Conseils généraux, de leur côté, se montraient unanimement enchantés de voir s'établir à Toulouse un gouvernement régulier. Au fond, leurs attributions extraordinaires les inquiétaient quelque peu ; il ne leur souriait guère d'avoir à assumer presque entièrement la responsabilité des événements. C'est bien ce qu'on peut lire entre les lignes de la réponse faite par le Conseil général de l'Hérault au questionnaire de Vitrolles : « L'esprit public, dans le département de l'Hérault, est généralement très prononcé pour un attachement sincère à la personne du Roi, pour une préférence exclusive du gouvernement des Bourbons fondé sur la Charte constitutionnelle, et pour une sorte d'horreur du despotisme qui serait la suite nécessaire du retour de Bonaparte.

« Le premier élan de cet esprit public aurait pu produire de très grands effets. Les dernières nouvelles ont amené un état de stupeur qui, d'abord, était alarmant, mais qui paraît s'affaiblir depuis que l'on a reçu des lettres particulières qui annoncent l'établissement d'un gouvernement central constitutionnel à Toulouse, et surtout depuis qu'on a conçu l'espoir que l'un de MM. les maréchaux de France venait de prendre le commandement de l'armée du Midi.

« *L'esprit public serait singulièrement fortifié par la réunion des deux Chambres au gouvernement central constitutionnel ; alors, on ne serait pas arrêté par les*

*« difficultés qui ont empêché d'assigner à chaque commune
« un contingent en hommes et en argent (1). »*

Et n'est-ce pas une manifestation plus précise encore de ce sentiment, que la délibération adoptée le 30 mars, par le Conseil général de Tarn-et-Garonne, au moment où la tournure des événements devenait décidément mauvaise.

*« Le Conseil général de Tarn-et-Garonne réuni,
« Considérant que la crise politique qui agite la France
« s'aggrave de plus en plus, et que la position du départe-
« ment de Tarn-et-Garonne et de son chef-lieu en
« particulier, est devenu plus inquiétante par l'effet de
« l'arrivée du courrier de Paris et de son départ pour
« Toulouse.*

*« Considérant que la responsabilité du Conseil général
« pouvant être compromise, il est de son devoir d'aviser
« aux moyens à prendre dans les grandes circonstances
« où il se trouve placé.*

*« Considérant que l'arrivée de M. le baron de Vitrolles,
« commissaire du Roi à Toulouse, fournit une occasion
« facile de recourir à l'autorité supérieure, et de recevoir
« des ordres applicables à la situation actuelle des choses.*

« Délibère ce qui suit :

« M. le président du Conseil (2) se rendra sans délai à

(1) A.D. Hérault, N^o 1 Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 30 mars 1815.

(2) Delbreil d'Escorbiac, qui devait être député de Tarn-et-Garonne à la chambre introuvable.

« Toulouse auprès de M. le baron de Vitrolles, à l'effet
« de lui exposer la situation du département et de lui
« demander des ordres relatifs à l'état des choses ; il se
« présentera aussi au Conseil général de la Haute-Ga-
« ronne pour se concerter avec ses membres sur les
« mesures à prendre dans la circonstance.

« M. le président du Conseil s'adjoindra, pour cette
« mission, M. le comte de Preissac et M. le chevalier de
« Thermes, commandant les deux bataillons actifs du
« département (1). »

Aussi l'une des premières mesures prises par Vitrolles et le comte de Damas-Crux, que le duc d'Angoulême avait envoyé à Toulouse pour seconder le baron, dut-elle tout particulièrement satisfaire ces Assemblées de plus en plus inquiètes : il s'agit de la nomination, pour chaque département, de commissaires du Roi. Ces agents, désignés par le Gouvernement royal du Midi, avaient pour mission « d'animer par leur influence l'es-
« prit public pour la cause royale, d'activer la levée la
« plus nombreuse possible des gardes nationales ». A cet effet, ils devaient agir avec activité pour le service du Roi et se concerter avec les préfets, les Conseils généraux et les commandants de département. Ces diverses autorités étaient requises « de leur donner aide et assis-
« tance, et de concourir de tous leurs moyens aux me-

(1) Manuscrits de la Bibliothèque Nationale. France. N.A. 228, fol. 445.

« sûres qu'il conviendrait de prendre pour le service
« du Roi et de la patrie ! (1) »

Aussitôt leurs pouvoirs vérifiés (2), les commissaires du Roi prenaient donc la direction de la résistance. Les Conseils généraux, qui avaient déjà vu leurs attributions réduites au moment de l'arrivée de Vitrolles, finissaient par ne plus jouer qu'un rôle tout à fait secondaire.

Cela n'empêchait pas d'ailleurs Vitrolles lui-même de se renseigner parfois directement auprès des conseillers généraux les plus influents. C'est ainsi qu'il eut un entretien avec Villèle, dont la conversation ne lui parut
« ni remarquable, ni instructive, et ne lui fit pas devi-
« ner l'importance qu'il devait prendre un jour dans les
« affaires ». Villèle, toujours d'après Vitrolles « n'entrait
« nullement dans l'appréciation des grands intérêts de
« ce moment..... et répondait à ce sujet d'une manière
« insignifiante ; mais il appuyait beaucoup sur ce qu'il
« était difficile à un étranger de prendre de l'autorité
« ou, comme il le disait, de réussir dans le pays, à peu
« près comme il aurait pu le dire en des temps ordi-
« naires, à un intendant ou à un archevêque arrivant
« à Toulouse (3). »

(1) Pouvoirs du duc de la Force, commissaire du Roi dans les départements de Tarn-et-Garonne, Lot, Lot-et-Garonne. Manuscrits de la Bibliothèque Nationale, France, N.A. 228, fol. 447.

(2) Cf. dans le procès-verbal de la séance du 3 avril 1815 du Conseil général du Tarn, l'installation du baron de Pujol, en qualité de commissaire du Roi dans ce département. *Appendice II*.

(3) *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 402-403. De son côté, d'ailleurs

Du reste, il ne faudrait pas s'exagérer l'importance des commissaires du Roi. La plupart, désignés trop tard, n'eurent pas même le temps d'aller rejoindre leur poste, si bien que, sauf de rares exceptions, les Conseils généraux gardèrent, à peu de chose près, jusqu'à la chute du Gouvernement royal du midi, les attributions qu'ils exerçaient depuis le 20 mars.

Des symptômes de plus en plus caractéristiques annonçaient d'ailleurs la fin de la crise. L'armée, demeurée neutre jusque-là, commençait à manifester un peu partout son hostilité (1) ; aujourd'hui c'était Rodez qui tombait au pouvoir des bonapartistes (2) ; le lendemain, c'était le duc de la Force, commissaire du Roi pour le Lot, qui était arrêté à Cahors et emprisonné (3). Tandis que le duc d'Angoulême, enfin entré en campagne, dépassait Montélimar, traversait la Drôme à Loriol, occupait Livron, entrait à Valence (4), les

Villèle a dit de Vitrolles que, ni son caractère, ni son aptitude « ne semblaient devoir le porter aux rôles élevés qu'on le vit jouer » à toutes les époques critiques de la Restauration ». *Mémoires de Villèle*, t. I, p. 265.

(1) A.D. Haute-Garonne, 4 M. 147. Lettre du préfet des Pyrénées-Orientales à Vitrolles, Perpignan, 29 mars 1815 ; Bessières, préfet de l'Aveyron à Vitrolles, Rodez, 29 mars 1815 ; le marquis de Villeneuve, préfet des Hautes-Pyrénées à Vitrolles, Tarbes, 29 mars 1815 et 31 mars 1815 ; etc.

(2) A.D. Haute-Garonne, 4 M. 147. Le sous-préfet de Villefranche en Aveyron à Vitrolles, Villefranche, 1^{er} avril 1815.

(3) A.D. Haute-Garonne, 4 M. 147. Le vicomte de Villeneuve, préfet de Tarn-et-Garonne à Vitrolles. Montauban, 2 avril 1815.

(4) Sur la campagne du duc d'Angoulême, voir Archives du Ministère de la guerre, correspondance générale, mars-avril 1815 ;

troupes qu'il avait laissées derrière lui faisaient successivement défection à Nîmes et à Montpellier (1). Dans toute l'étendue du gouvernement du midi, la trahison faisait la tache d'huile, et le moment approchait où toute résistance allait devenir impossible.

L'arrondissement de Villeneuve-sur-Lot avait été l'un des premiers enclin à la rébellion. Dès le 29 mars, à Longratte, l'adjoint au maire, Taillardat, en compagnie de quelques individus, avait pris la cocarde et déployé un drapeau tricolore. Après avoir tenté vainement de le faire bénir par le curé de la paroisse, il l'avait arboré au sommet du clocher de l'église et salué d'une décharge d'armes à feu. Sur le rapport du maire de Longratte, l'adjoint avait été arrêté par ordre du sous-préfet, et suspendu par le préfet, en attendant sa destitution (2). Cet incident avait eu quelque répercussion dans tout l'arrondissement, si bien qu'il était nécessaire d'y rétablir l'ordre. Qu'allait décider le Conseil général du Lot-et-Garonne, en présence de ces mouvements séditeux ?

Le 31 mars, à six heures du soir, il ouvrait une séance

A.M. Marseille, Collection d'affiches, janvier-avril 1815, *passim* ; manuscrits de la Bibliothèque Nationale, France, N.A. 228, fol. 415 à 426 ; A.D. Vaucluse, Registre des délibérations du Conseil général, Séance du 7 avril 1815 ; Houssaye, 1815, t. I, p. 413-434, etc.

(1) *Journal du Gard*, du samedi 8 avril 1815 ; *Le Véridique*, du mardi 4 avril 1815. Spécialement sur le rôle joué par le général Ambert à Montpellier, cf. manuscrits de la Bibliothèque Nationale, France, N.A. 228, fol. 119 à 127.

(2) A.D. Lot-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 1^{er} avril 1815.

spéciale, à laquelle le préfet, les généraux, comte de Lapoype et baron Gaussart, et Maury, capitaine de gendarmerie à la résidence d'Agen, avaient été conviés. Les conseillers généraux s'entretenaient avec ces personnages de l'état du département ; leur attention se portait bientôt sur la situation particulière de l'arrondissement de Villeneuve et de la ville chef-lieu, où l'on craignait « que la malveillance et la rébellion ne fissent « quelque tentative criminelle, surtout à la faveur des « nombreuses réunions qui s'y feraient dans les foires « et marchés publics. »

Le Conseil général, nanti de tous les renseignements utiles, clôturait la conférence et entraît en délibération. « Voulant prendre toutes les précautions que l'état des « choses lui commandait pour arrêter les complots et « les manœuvres des séditeux et des rebelles », il décidait d'adopter les dispositions suivantes :

Article premier. — « Une force armée, composée de « gendarmerie royale, en tel nombre d'hommes qui sera « déterminé par M. le préfet, se rendra à Villeneuve pour « y être employée, conformément aux ordres qui lui seront légalement donnés.

Art. 2. — « Chacun des gendarmes composant le détachement qui sera formé, recevra, sur les fonds du département, la haute paie d'usage durant le service « extraordinaire auquel il est assujetti par le présent « arrêté.

Art. 3. — « *M. Menoire, membre du Conseil général, est*

« nommé commissaire dudit Conseil et investi de ses pou-
« voirs pour agir dans la commune de Villeneuve où il se
« rendra, ainsi que les circonstances l'exigeront pour le
« maintien de la sûreté et de l'ordre publics.

Art. 4. — « Les autorités civiles et militaires obéiront à
« tous ordres et réquisitions qui leur seront adressés par
« le commissaire du Conseil général, ci-dessus nommé,
« lequel référera, le plus tôt possible, au dit Conseil, des
« ordres et réquisitions qu'il aura donnés.

Art. 5. — « Expédition du présent arrêté sera délivrée
« à M. Menoire pour justifier, au besoin, de sa qualité et
« de ses pouvoirs (1). »

Au moins, voilà une Assemblée qui ne craignait pas d'assumer ses responsabilités et qui comprenait largement son rôle. Mais pourquoi fallait-il que, pour défendre le Roi, le Conseil général s'inspirât de souvenirs conventionnels ? Menoire, conseiller général du Lot-et-Garonne, allait jouer, dans l'arrondissement de Villeneuve, le rôle d'un représentant en mission. Il est vrai qu'outre l'écharpe tricolore et le chapeau à plumes, il lui manquait encore l'autorité nécessaire pour se faire obéir. En prenant des mesures aussi singulières, le Conseil général ne pouvait que démontrer son impuissance, si tant est que la preuve en fût nécessaire. D'ailleurs, la précipitation des événements empêcha sans doute cette expédition d'avoir lieu (2).

(1) A.D. Lot-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 31 mars 1815.

(2) Du moins n'en a-t-on trouvé nulle trace dans les délibéra-

Le 1^{er} avril, en effet, Bordeaux avait reconnu l'Empereur, et le 2, en s'embarquant, la duchesse d'Angoulême avait sonné le glas du Gouvernement du Midi (1). Malgré les efforts de Vitrolles que la trahison cernait de toutes parts, les journaux de Paris, contenant les nouvelles si longtemps et si jalousement dissimulées (2), circulaient maintenant jusque dans Toulouse. Après s'être laissé bernier par les fables qu'inventait journellement Vitrolles, les populations méridionales apprenaient tout à la fois, que Napoléon régnait sans conteste sur tout le reste du territoire, et que Louis XVIII, chassé de France, s'était réfugié en Belgique. Dès lors, il eût été chimérique d'espérer contenir plus longtemps l'enthousiasme de l'armée pour l'Empereur. Vitrolles, à chaque instant, s'attendait à voir éclater une révolution militaire (3). Il fit appeler les commandants de la garde nationale. Ceux-ci lui garantirent que leurs hommes

tions ultérieures du Conseil général, non plus que dans les séries M. et R. des archives départementales de Lot-et-Garonne.

(1) *Journal universel de Gand*, n° 10. *Le Mémorial bordelais* des 31 juillet et 3 août 1815. Houssaye, 1815, t. I, p. 403 et suiv.

(2) Vitrolles avait fondé un *Moniteur* à Toulouse. Il le rédigeait lui-même en grande partie et suppléait souvent à l'absence de nouvelles par des articles de pure imagination. Cf. *Mémoires de Villèle*, t. I, p. 266, et *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 390, 391. Il a été impossible de retrouver un seul exemplaire de ce journal officiel. Il eût été cependant curieux de savoir la façon dont Vitrolles écrivait l'histoire.

(3) On constate très bien le découragement progressif de Vitrolles, dans les lettres interceptées qu'ont publiées le *Moniteur* du samedi, 8 avril 1815, p. 396 et 397, et le *Journal de l'Empire*, du dimanche 9 avril 1815, p. 2 et 3.

assureraient le maintien de l'ordre, mais déclarèrent formellement qu'il ne fallait pas compter sur eux pour résister à un mouvement de la garnison (1). Le 4 avril, le cabinet de Vitrolles fut envahi par la troupe ; un officier l'avertit qu'il était prisonnier. Une heure après, devant les troupes en bataille, le général Delaborde proclamait l'Empereur, sans que les Toulousains, pourtant royalistes, fissent entendre la moindre protestation (2). Dans tout le Sud-Ouest, au soir de ce jour, le drapeau tricolore avait remplacé « l'étendard des lys ».

Comment se termina, dans ces conditions, la session permanente des Conseils généraux ? De façon diverse. Dans certains départements, tout se passa avec la plus grande simplicité. Le 4 avril 1815, par exemple, le Conseil général de Lot-et-Garonne, un de ceux pourtant dont le zèle royaliste avait été le plus ardent, se bornait à consigner la déclaration suivante, dans son registre des délibérations :

« Sur la communication qui lui a été faite officielle-
« ment, tant par M. le préfet que par MM. les généraux
« commandant la subdivision et le département, de dé-
« crets et de diverses pièces ministérielles qui leur ont
« été adressées avec ordre de les ramener à exécution,
« et qui constatent l'existence du gouvernement de
« l'Empereur Napoléon.

(1) *Mémoires de Vitrolles*, t. II, p. 413.

(2) *Mémoires de Vitrolles*, p. 420-425. *Journal de Toulouse* du mardi 4 avril 1815.

« Considérant qu'au nombre de ces dépêches est un
« décret impérial, donné au Palais des Tuileries, le
« 20 mars 1815...

« Déclare en exécution du décret précité, terminer sa
permanence et sa présente session (1). »

Ailleurs (2), au contraire, le Conseil général, bien qu'il se réduisit à sa plus simple expression par la défection successive de la plupart de ses membres ne consentait pas, malgré la communication officielle des décrets impériaux, à reconnaître le gouvernement de Napoléon : les derniers conseillers présents ne se regardaient pas comme définitivement renvoyés dans leurs foyers ; ils se considéraient seulement comme ajournés, jusqu'à ce qu'il plût au préfet de les convoquer à nouveau. Par une équivoque habile, ils s'efforçaient, sinon dans la réalité, du moins en théorie, d'assurer la continuité de la session extraordinaire.

En somme, et d'une façon générale, les Conseils généraux cédèrent aux injonctions directes ou indirectes de l'autorité militaire. Comment faire autrement d'ailleurs, à moins de déchaîner la guerre civile et dans des conditions d'infériorité telles qu'une victoire royaliste était

(1) A.D. Lot-et-Garonne. Registre des délibérations du Conseil général, séance du 4 avril 1815. — Formule analogue dans A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des délibérations du Conseil général. séance du 4 avril 1815. Le Conseil général du Tarn se sépara encore avec plus de simplicité, le 5 avril. Cf. Appendice II.

(2) A.D. Ariège. Registre des délibérations du Conseil général, séance de relevée du 5 avril 1815 : « Les membres sous-signés, con-

absolument impossible (1). Tant d'ardeur mise noblement au service d'une cause compromise, tant d'activité déployée pendant plus de quinze jours, tant de fatigues prodiguées sans compter, aboutissaient donc à un bien piètre résultat ! Mais les Conseils généraux pouvaient se dire, à juste titre, qu'ils avaient tout fait pour le prévenir. Ce n'est pas à eux qu'allait la responsabilité de l'échec, mais au gouvernement même des Bourbons qui, au bout de onze mois d'existence, avait réussi à s'aliéner l'armée, à mécontenter une partie de la population, et à s'attirer le dédain de ses serviteurs mêmes.

En vain chercha-t-on en Vaucluse et dans les Bouches-du-Rhône, à prolonger quelque peu la résistance. Le 7 avril, le Conseil général de Vaucluse délibérait encore (2), et ce fut le 15 seulement que les troupes impé-

« sidérant que les communications données par M. le général,
« annoncent une interruption forcée de correspondance avec le
« gouvernement qui avait établi la permanence ; que plusieurs
« membres se sont retirés ; que M. Rosseltati, l'un d'eux, s'est
« même refusé à signer les délibérations auxquelles il avait as-
« sisté, déclarent que, ne pouvant plus délibérer, ils se regardent
« comme ajournés indéfiniment, jusqu'à ce que M. le préfet
« veuille bien les convoquer de nouveau. »

« Signés :

AUZIES, BORELLY, DOMENC cadet, X (?) et
PAULY cadet, *secrétaire*. »

(1) C'est ce qu'exprime fort bien le président du Conseil général de l'Hérault, le 18 juillet 1815. Dépouillé de sa grandiloquence et de son appareil un peu dramatique, son discours contient un résumé fidèle de la situation. C'est à ce titre que nous avons jugé intéressant de le reproduire. Appendice III.

(2) A.D. Vaucluse. Registre des délibérations du Conseil géné-

riales pénétrèrent dans Marseille (1). Mais tout était pacifié lorsque parvint, dans le Midi, le décret impérial qui, sous peine de mort, enjoignait aux fonctionnaires civils et militaires d'abandonner dans la huitaine les rassemblements séditieux commandés par le duc d'Angoulême (2).

Les mois de mai et de juin se passent. A de rares exceptions près, les conseillers généraux, retirés dans leurs foyers, ne pactisent pas avec l'Empereur. Ils refusent de prêter le serment de fidélité qu'on leur réclame ; en s'abstenant de voter, ils manifestent leur mépris pour l'Acte additionnel.

Enfin, le 25 juin, la nouvelle du désastre de Waterloo parvient à Marseille. Les royalistes qui, secrètement organisés, attendaient une occasion propice, courent aux armes. Les troupes impériales sont forcées de se retirer ; dans la bagarre, quelques bonapartistes notoires sont tués. Le 26 au soir, le drapeau blanc flotte à Marseille, et un comité royal provisoire travaille à rétablir

ral. Il n'y a pas de séance entre le 7 avril et le 18 juillet 1815. Du moins le registre des délibérations n'en conserve pas de trace. Mais, dans le procès-verbal de la séance du 18 juillet, il est fait une allusion à la force qui, le 8 avril 1815, dispersa le Conseil, alors qu'il était en séance.

(1) A.M. Marseille, 12^e division. Procédures diverses, 12^e section, cartons 24 et suivants (*Documents relatifs à l'affaire Fournier et consorts*) ; Houssaye, 1815, t. I, p. 430.

(2) Duvergier, *Collection des Lois*, t. XIX, p. 387, col. 2-4, 9 avril 1815. « Décret portant que les fonctionnaires civils ou militaires qui n'abandonneront pas dans la huitaine, les rassemblements armés dont ils font partie dans les départements mé-

l'ordre (1). Le 30 juin, dans une proclamation énergique, les membres de ce comité, Borelly, le chevalier de Candolle, Romagnac, Bruniquel et Casimir Rostan, appellent tous les Provençaux aux armes. Pour les commander ils auront des chefs distingués, le maréchal de camp baron de Perreimond et le comte de Loverdo. Dans ces conditions, « quiconque ne vient pas sur le champ se
« faire inscrire sur le contrôle des compagnies de son
« arrondissement, est un traître ou un lâche. Les quel-
« ques factieux qui prétendent conserver encore un
« sceptre que leur prétendu héros n'a pu soutenir, ne
« résisteront pas longtemps à l'élan des royalistes. Que
« dans chaque département, que dans chaque canton,
« les autorités légitimes reprennent les fonctions aux-

« ridionaux, seront poursuivis conformément aux dispositions du
« Code pénal.

Art. 1^{er}. — « Tous fonctionnaires ou agents civils et militaires,
« qui auraient pris part aux rassemblements armés dans quelques-
« uns de nos départements méridionaux, seront poursuivis con-
« formément aux dispositions des articles 91, 92 et 93 du Code
« pénal, si dans la huitaine de la publication du présent, ils n'ont
« abandonné lesdits rassemblements.

Art. 2. — « Tous nos ministres sont chargés de l'exécution du
« présent décret. »

(1) A.M. Marseille, 12^e division. Procédures diverses, 12^e section, cartons 24 et suivants. *Mémoire pour la ville de Marseille intimée en appel du jugement rendu par le tribunal civil, séant dans ladite ville, le 22 juillet 1820, contre le sieur Louis-Jacques Fournier, officier retraité, domicilié dans ladite ville, appelant ;* Registre des décès de la Ville de Marseille, etc. (Cf. également, *L'Hermite de Saint-Jean*, n^o 40 du 6 juillet 1815, p. 3 et suivantes. Fbg 14 à la bibliothèque municipale de Marseille), et n^{os} 41, 42, 43 et 44 *passim*.

« quelles Sa Majesté les avait appelées ; que les admi-
« nistrateurs créés depuis l'éloignement du Roi, rési-
« gnent de bonne grâce des fonctions qu'ils ne pour-
« raient plus exercer sans se rendre coupables. *Que les*
« *Conseils généraux des départements s'assemblent pour*
« *exercer les pouvoirs extraordinaires qui leur ont été dé-*
« *légués par l'ordonnance du Roi. Ils pourvoiront d'ailleurs*
« *aux besoins de l'administration intérieure et contribue-*
« *ront à assurer par tous les moyens possibles le prompt*
« *rétablissement de la sécurité publique.* Que tous les ci-
« toyens, enfin, rivalisent de zèle et se conduisent de
« manière à pouvoir dire un jour : Et nous aussi, nous
« avons contribué à relever le Trône et à rendre, à la
« France, le sceptre paternel des augustes descendants
« de saint Louis et de Henri IV (1). »

Le Conseil général des Bouches-du-Rhône dut se réunir à Marseille dans les premiers jours de juillet (2). Mais l'appel du Comité royal provisoire ne fut entendu qu'assez postérieurement dans le reste de la Provence. En effet, tandis que les Bourbons étaient acclamés à Marseille, dès le 25 juin 1815, partout ailleurs les mouvements populaires, du reste assez timides, tentés ça et là, en vue du rétablissement de la dynastie royale, avaient été promptement réprimés par les troupes impériales

(1) A.M. Marseille. Collections d'affiches, mai-août 1815.

(2) A.D. Vaucluse. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 26 juillet 1815. Lettre du président du Conseil général des Bouches-du-Rhône à son collègue de Vaucluse, Marseille, 22 juillet 1815.

en garnison dans les départements méridionaux. Les préfets et autres fonctionnaires institués par Napoléon, se sentant soutenus par l'armée, ne se pressaient pas d'obtempérer aux ordres du Comité royal provisoire, dont l'influence ne s'étendait guère au delà des faubourgs marseillais. Une véritable guerre civile mettait aux prises troupes régulières et volontaires royalistes en Vaucluse, dans le Gard et dans l'Hérault (1). Il fallut l'arrivée de la dépêche de Vitrolles, datée de Paris, 9 juillet, et annonçant l'entrée de Louis XVIII dans la capitale (2), pour faire cesser, tout au moins à Avignon et à Montpellier, les résistances. Délivré de toute contrainte, le Conseil général de Vaucluse reprenait, le 18 juillet, la session extraordinaire, « en exécution de

(1) Pour le Vaucluse, cf. A.D. Vaucluse. Police générale M. 514 ; Manuscrits de la bibliothèque d'Avignon 2495, 2547, p. 300-302, et 3030, fol. 143. *Courrier d'Avignon*, à partir du 16 juillet 1815. Pour le Gard, cf. A.D. Gard 9 K. 32, n° 1118 ; 6 M. 22, 123, 161, 162, 165, 167, 173², 179, 327, 335, 337. Manuscrits de la bibliothèque nationale France, N.A. 228, fol. 454-477 ; Rapport à S. A. R. Mgr duc d'Angoulême, par le comte René de Bernis, officier supérieur des gardes du corps de S. A. R. Monsieur, etc.

Pour l'Hérault, cf. A.D. Hérault M.4 Sous-préfecture de Montpellier. Police de l'Empire, relativement au rétablissement du gouvernement (*Cent Jours*, 1815) ; M.4 Police civile, 1815. A.M. Montpellier. Registre des délibérations du Conseil municipal. Manuscrits de la bibliothèque nationale France, N.A. 228, fol. 129.141 et 485-490. A.D. Gard 6 M. 172. *Le Véridique*, n° du dimanche 2 juillet 1815, et suivants, etc.

(2) Cette dépêche, dont on trouve au moins un exemplaire dans tous les dépôts d'archives départementaux, fut publiée dans le *Courrier d'Avignon* du 16 juillet et affichée, le 15, à Marseille, en même temps qu'une proclamation du marquis de Rivière.

« l'arrêté du Comité royal de Marseille, approuvé par
« M. le marquis de Rivière, lieutenant-général civil et
« militaire de la 8^e division ». Il s'empressait aussitôt,
dans une adresse au Roi, de réclamer la vie des traîtres
et l'épuration radicale de l'armée et de toutes les admi-
nistrations civiles, mais consentait néanmoins à engager
les habitants de Vaucluse à ne pas se faire justice eux-
mêmes, et à laisser aux lois le soin de punir les cou-
pables (1).

Le 19 juillet, le Conseil général après audition du
major Lambot, commandant supérieur, pour le Roi, du
département de Vaucluse, approuve la reconstitution
du bataillon des volontaires royaux, et de l'escadron
des chasseurs à cheval de Vaucluse ; il fait mettre à la
disposition de ces troupes les objets d'équipement et
de harnachement confectionnés en mars et restés, par
suite des événements, en dépôt chez les fournisseurs.
Le 20, Lambot vient faire au Conseil un tableau poussé
au noir de la situation. Le département est encore en-
touré de foyers de rébellion ; on se bat dans le Gard ; la
Drôme est en partie insoumise et sert de ralliement aux
rébelles. En Vaucluse même des rassemblements armés
de fédérés menacent la tranquillité publique ; Lambot
voudrait, en conséquence, établir, à Avignon, une com-
mission militaire et un conseil de revision, « pour juger
« tous les individus qui seront pris les armes à la main,

(1) A.D. Vaucluse. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 18 juillet 1815.

« ou seront reconnus être chefs et instigateurs de ces
« rebelles armés contre l'autorité du Roi ». Le Conseil
s'empresse de ratifier cette proposition (1).

Mais un vague scrupule vient troubler le zèle des conseillers généraux de Vaucluse. Sans doute, leur réunion a été approuvée par le marquis de Rivière, mais le lieutenant-général n'a attiré leur attention sur aucun point spécial (2). Ils se souviennent qu'au 11 mars le Roi les a réunis en permanence pour organiser la résistance ; depuis, la situation s'est quelque peu modifiée. Que font-ils d'autre aujourd'hui que d'achever la victoire et d'encourager la répression de la révolte ? Leur rôle n'est-il pas fini désormais ? Pour en avoir le cœur net, ils demandent à leur président d'en référer à son collègue des Bouches-du-Rhône. Le comte de Pontbriand, le 20 juillet, écrit donc au président du Conseil général des Bouches-du-Rhône : « Notre but, lui expose-t-il, est
« de concourir de tous nos moyens à tout ce qui peut
« être utile au service de notre souverain. Mais, éloignés
« du lieutenant-général de Sa Majesté, nous ignorons
« ce qu'il est urgent de faire en ce premier moment. Je
« viens vous prier de nous faire connaître quels ont été,
« depuis votre réintégration, les actes que vous avez
« jugés utiles dans l'intérêt général. Nous serons char-

(1) A.D. Vaucluse. Registre des délibérations du Conseil général. Séances des 19 et 20 juillet 1815.

(2) A.D. Vaucluse. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 26 juillet 1815. Discours du président.

« més d'agir en conformité. L'ensemble de nos mesures en
« assurera le succès, et une fédération avouée par l'honneur
« et notre dévouement au Roi, sera sans doute aussi puis-
« sante pour faire le bien, que ce que pouvait l'être, pour
« faire le mal, celle des satellites de la tyrannie (1). »

En attendant les renseignements sollicités, le Conseil général de Vaucluse s'ajourne. Le 26 juillet enfin, il apprend que, lors de sa dernière réunion, le Conseil général des Bouches-du-Rhône s'est contenté d'approuver les actes accomplis par le Comité royal provisoire, depuis le 25 juin, puis, après la rédaction d'une adresse au Roi, et sur l'assurance que la correspondance avec le Gouvernement central était à nouveau régulièrement organisée, a cessé sa permanence.

Après cette communication, il ne restait plus à l'Assemblée départementale de Vaucluse, qu'à suivre l'exemple de sa voisine. Le Conseil prit donc un arrêté par lequel il déclara suspendre sa séance permanente, tout en restant prêt à répondre, en cas de nécessité, à la convocation du préfet provisoire, de Boudard. Il adressa, en outre, au major Lambot et à M. de Boudard, l'expression « de la satisfaction dont il était pénétré
« pour leur conduite distinguée dans ces temps diffi-
« ciles ». Puis il se sépara (2).

(1) A.D. Vaucluse. N¹. Conseil général. Registre de Correspondance pour la session extraordinaire de 1815.

(2) A.D. Vaucluse. N¹. Conseil général. Registre des délibérations. Séance du 26 juillet 1815.

Dans le reste du Midi, maints Conseils généraux se réunirent également entre le 20 et le 31 juillet. Les uns se contentèrent de voter une adresse au Roi ; d'autres y joignirent une adresse au duc d'Angoulême ; un certain nombre consignèrent dans leurs registres de délibérations, des protestations un peu tardives contre l'abus de force dont ils avaient été victimes au début d'avril 1815. Mais d'eux-mêmes, ou sur une invitation du préfet, ils se séparèrent aussitôt, sans plus chercher à jouer un rôle quelconque dans la conduite politique des départements. Cependant les conseillers généraux n'oubliaient pas que le Roi, dans un moment critique, avait fait appel à leur habileté et à leur connaissance des hommes et des choses ; il leur semblait que, désormais, aussitôt que la patrie serait en danger, leur devoir serait d'intervenir de suite et de participer à la défense du territoire ou du régime. Une occasion ne tarda pas à s'offrir ; ils ne la laissèrent pas échapper et, lorsqu'à la fin du mois d'août 1815, une armée espagnole menaça d'entrer en France (1), le Conseil général des Pyrénées-Orientales accourut spontanément à Perpignan. Mais déjà le péril était conjuré ; il ne lui resta plus qu'à présenter au duc d'Angoulême l'hommage de sa reconnaissance et qu'à supplier le Roi de laisser les contribuables

(1) Sur l'invasion espagnole, voir *Archives du ministère de la Guerre*, correspondance générale, août 1815 ; A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des arrêtés préfectoraux et liasses M. 7 et M. 43 ; Ernest Daudet, *La Terreur Blanche*, p. 289-294.

des Pyrénées-Orientales, pour prouver leur amour et leur dévouement, payer en entier la subsistance des troupes espagnoles pendant leur séjour dans le département (1).

Ce fut la dernière manifestation de l'exceptionnelle activité déployée par les Conseils généraux depuis le 11 mars 1815. Avec le rétablissement de l'ordre, les Assemblées départementales reprirent leur aspect antérieur. Néanmoins, le souvenir des services qu'elles s'étaient efforcées de rendre, ne devait pas s'effacer complètement.

(1) A.D. Pyrénées-Orientales. Registre des délibérations du Conseil général. Séance du 27 août 1815.

CHAPITRE II

LE PROJET DE LOI DE 1850

Avec la Seconde Restauration, une période de calme succède pendant quelques années aux agitations de 1815. Soucieux de s'établir solidement en France, les Bourbons ne songent pas tout d'abord à modifier l'organisation départementale et communale de l'Empire, si propice au maintien d'une lourde tutelle administrative sur les plus petits rouages du Gouvernement.

Cependant, à la suite des élections de 1827 et du remplacement de Villèle par Martignac, deux projets de réforme, dus à l'initiative ministérielle, sont déposés sur le bureau de la Chambre, le 9 février 1829. Ils contenaient un timide essai de décentralisation : les Assemblées communales et départementales, au lieu d'être tout entières à la nomination du Gouvernement, devaient être désormais élues. Les corps électoraux prévus étaient, il est vrai, des plus restreints : dans les communes, ils étaient constitués par des Assemblées de notables, en nombre limité (1) ; les Conseils d'arrondis-

(1) Ces notables, fonctionnaires, citoyens, gradués ou exerçant des professions libérales, contribuables les plus imposés, devaient

sement devaient être élus par les plus imposés du canton, à raison d'un électeur par cent habitants ; et les Conseils généraux par les plus imposés de l'arrondissement, à raison d'un électeur par 1.000 habitants.

Martignac, en faisant ces propositions modestes, espérait, d'une part, éviter le reproche de favoriser l'invasion de la démagogie et ne pas s'aliéner la Droite ; de l'autre, être soutenu par la Gauche, qui verrait sans doute, dans ces projets de loi, un premier pas dans la voie des réformes. Il n'en fut rien ; la Droite refusa toute concession à l'esprit libéral ; la Gauche ne se contenta pas de ce qu'on lui offrait et voulut exiger l'élargissement des corps électoraux. Finalement, le 8 avril, le ministère, après avoir consulté Charles X, retirait purement et simplement les deux projets ; il ne devait plus en être question jusqu'à la Révolution de 1830.

Ce que la Restauration avait refusé d'admettre, la monarchie de juillet se devait de l'organiser. Dès le 15 septembre 1831, un projet de loi sur l'organisation départementale était présenté à la Chambre des députés. C'est de là qu'est sortie la loi du 22 juin 1833. Désormais les conseillers généraux étaient désignés, dans chaque canton, par une Assemblée électorale composée des électeurs et des citoyens portés sur la liste du jury ; si

être 30 au plus, non compris les fonctionnaires, gradués, notaires, avoués, officiers en retraite, domiciliés dans la commune, pour les communes de 500 habitants et au-dessous. Au delà, ce chiffre s'augmentait de 2 électeurs par 100 habitants.

leur nombre était inférieur à cinquante, le complément était formé par les citoyens les plus imposés. Même, en ce cas, l'Assemblée électorale restait unique (1). Pour être éligible au Conseil général, il fallait jouir de ses droits civils et politiques, être âgé de vingt-cinq ans, et payer, depuis un an au moins, deux cents francs de contributions directes dans le département (2).

Mais, en même temps que le gouvernement de Louis-Philippe faisait, des Conseils généraux, des Assemblées vraiment représentatives, il prenait toutes ses précautions pour éviter leur intrusion dans la politique. Désormais « il est interdit à tout Conseil général de se « mettre en correspondance avec un ou plusieurs Con- « seils d'arrondissement ou de département (3), et de « faire ou de publier aucune proclamation ou adresse (4) », sous peine de suspension immédiate prononcée par le préfet, en attendant que le Roi statue définitivement. De plus, « tout acte ou toute délibération d'un Conseil « général, relatifs à des objets qui ne sont pas légale- « ment compris dans ses attributions, sont nuls et de « nul effet ». La nullité en est prononcée par une ordonnance du Roi. Or les objets dont le Conseil général peut légalement s'occuper, sous Louis-Philippe, sont d'ordre exclusivement financier. Dans l'énumération limitative

(1) Loi du 22 juin 1833, art. 3. Duvergier, t. XXXIII, p. 202.

(2) Loi du 22 juin 1833, art. 4. Cf. à cet article, § 2, une restriction à la condition censitaire indiquée ci-dessus.

(3) Loi du 22 juin 1833, art. 16.

(4) Loi du 22 juin 1833, art. 17.

qu'en fait la loi du 10 mai 1838, on ne trouve plus trace des deux sortes d'attributions que distinguaient les textes de l'époque impériale. Le Conseil général n'a plus à se préoccuper du personnel administratif ni de l'état des esprits dans le département. Il n'a qu'à établir le budget départemental (1), et, au besoin, à autoriser le préfet à exercer les actions du département (2). Son activité, strictement cantonnée dans le domaine départemental ne se dépense que sur des matières purement administratives. Si le Gouvernement a besoin d'un renseignement, ce n'est pas au Conseil général qu'il ira le demander, mais au préfet seul. Si bien que l'Assemblée départementale semble perdre en importance politique, ce qu'elle gagne en indépendance, et que le département, autorisé à se choisir lui-même ses représentants, n'est pas, pour autant, délivré de la tutelle administrative.

Il semble donc qu'à partir de ce moment, le Conseil général n'ait plus aucune chance de jouer, à une époque quelconque de notre histoire, un rôle analogue à celui qu'il avait assumé en 1815. Mais le Gouvernement de juillet n'avait pas tout prévu. Jusqu'en 1833, il y avait entre les collèges départementaux et le Parlement, une sorte de cloison étanche. Le mandat de député était incompatible avec les fonctions de conseiller général.

(1) Loi du 10 mai 1838, art. 1 à 35. Duvergier, t. XXXVIII, p. 288, col. 1.

(2) Loi du 10 mai 1838, art. 36.

Désormais, il n'en est plus ainsi. Le représentant du département à la Chambre pourra siéger au Conseil général (1) ; ce sera même le cas le plus fréquent. De sorte que, fatalement, la politique interviendra dans les élections au Conseil général. Les candidats ne triompheront pas seulement parce qu'ils promettent d'être plus ménagers que leurs concurrents, des finances départementales, mais parce qu'ils appartiennent à tel ou tel parti. Le Conseil général fera profession d'ignorer les passions politiques ; mais il aura ses porte-paroles à la Chambre et les vœux de la province auront, dès lors, plus de retentissement que s'ils émanaient de simples collègues départementaux.

Dans ces conditions, l'influence du Conseil général grandit sans cesse ; devenu en quelque sorte un parlement restreint, où le groupement des partis correspond à la répartition des opinions moyennes dans le département, opprimé, comme ses mandataires, par la tyrannie parisienne, il vit en communion d'idées avec eux et, à la longue, devient quelque peu populaire. Néanmoins, il ne cherche pas à sortir de son rôle effacé. Le corps électoral dont il est issu en fait en majorité une Assemblée de propriétaires fonciers ; la politique bourgeoise de Louis-Philippe doit nécessairement lui plaire ;

(1) En effet, l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 énumère les fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller général. Seuls les fonctionnaires départementaux de tout ordre sont écartés désormais.

aussi garde-t-il un silence approbatif. Il n'en sortira qu'en 1848, après la révolution de février, et ce sera pour protester au nom des départements et de la liberté.

Si le renversement de Louis-Philippe avait été trop brusque, trop inattendu, pour laisser le temps aux départements de réagir, si, cette fois encore, la garde nationale, l'armée, les généraux, avaient dû « incliner leur « épée... devant les hommes jetés par le hasard et la « fortune des révolutions à la tête de nos départe-
« ments (1) », les Conseils généraux étaient fermement résolus à s'opposer énergiquement à ce que la République sembrât dans le socialisme. Etant données ces dispositions, il est facile de deviner l'effet produit en province par les divers mouvements insurrectionnels dirigés en mai et juin 1848 contre l'Assemblée constituante. Sans l'énergie de Cavaignac, la représentation nationale était dispersée. On ne pouvait songer sans effroi à ce qu'aurait pu faire au pouvoir un gouvernement d'émeutiers. A quelles violences ne se serait-il pas laissé entraîner ? A quels attentats la propriété n'eût-elle pas été exposée ? Les conseillers généraux s'étaient sentis tout à la fois menacés dans leurs intérêts et froissés dans leurs convictions. Aussi presque unanimement les collèges départementaux demandèrent-ils, au cours de leur seconde session de 1848 (2), l'organisation pré-

(1) *Moniteur universel* du dimanche 9 février 1851. Discours de M. de Tinguy à l'Assemblée législative, p. 421, col. 2.

(2) Il faut noter que les Conseils généraux avaient été entière-

ventive, en province, de la résistance à la révolution (1).

Tandis que les Conseils généraux de l'Ardèche (2), des Bouches-du-Rhône (3), de la Gironde (4), de l'Hé-

ment renouvelés dans le courant d'août 1848. Cette élection, en exécution d'un décret du 3 juillet 1848, art. 12 (Duvergier, t. XLVIII, p. 361), avait eu lieu au suffrage universel. Chaque canton avait choisi un conseiller général. Or, il est à croire que le personnel des Conseils généraux n'avait guère été modifié. Les villes seules contenaient alors des éléments avancés et les Conseils généraux étaient, avant tout, des assemblées de ruraux.

(1) Une constatation s'impose. *Les vœux politiques émis par les Conseils généraux, lors de cette deuxième session de 1848, étaient illégaux.* Le décret du 3 juillet 1848, dans son article 2 (Duvergier, t. XLVIII, p. 359), avait, en effet, spécifié, que les lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1833, étaient maintenues sous réserve de certaines modifications, « jusqu'à ce que la Constitution de la « République ou des lois organiques eussent réglé la composition « et l'organisation des administrations municipales et départe- « mentales ». Or, étaient seuls abrogés les articles de la loi de 1833, qui concernaient le corps électoral et les conditions d'éligibilité. La constitution du 4 novembre 1848, dans ses articles 78 à 80 (Duguit et Monnier, p. 242), se borne à confirmer les dispositions du décret du 3 juillet relatives à l'élection des Conseils généraux par le suffrage universel. La loi qui devait intervenir ultérieurement, n'avait pas encore été discutée lors du coup d'Etat, si bien que, de 1848 à cette époque, les Conseils généraux sont constamment sortis de leurs attributions.

(2) « Vœu pour que, dans le cas où l'Assemblée nationale serait « par violence dissoute, dispersée, ou mise d'une manière quel- « conque dans l'impossibilité de remplir son mandat, les Conseils « généraux soient tenus de se réunir pour aviser aux mesures à « prendre dans l'intérêt de la chose publique. » *Analyse des vœux des Conseils généraux, 2^e session de 1848*, p. 20.

(3) « Vœu tendant à ce que les attributions des Conseils géné- « raux reçoivent toute l'extension possible. » *Id.*, p. 47.

(4) « Le Conseil adopte une proposition ayant pour objet la « réunion immédiate des Conseils généraux en cas de violation « d'un des grands pouvoirs légalement constitués. » *Id.*, p. 135.

rault (1), de l'Indre-et-Loire (2), de l'Oise (3), de la Seine-Inférieure (4), du Tarn-et-Garonne (5), par exemple, se bornaient à exprimer le plus clairement possible, des vœux en ce sens ; certains autres n'hési-

(1) « L'Assemblée nationale devrait décréter que le fait de la « violation de l'Assemblée et de la Constitution, suivi du renver-
« sement du pouvoir émanant de la Constitution, équivaudra à
« une convocation immédiate de tous les Conseils généraux. Un
« décret de l'Assemblée nationale devrait être nécessaire pour
« dissoudre les Conseils généraux. » *Analyse des vœux des
Conseils généraux, 2^e session de 1848*, p. 141.

(2) « Le Conseil déclare que, si l'Assemblée nationale se trou-
« vait tout à coup violemment dissoute et dispersée, ses mem-
« bres se rendraient immédiatement au chef-lieu du département,
« pour se mettre en communication avec les autorités constitu-
« tionnelles du pays ; et il émet le vœu que l'Assemblée natio-
« nale rende d'urgence un décret portant que le fait de la viola-
« tion de cette assemblée emportera *ipso facto* convocation im-
« médiate de tous les Conseils généraux. » *Id.*, p. 152.

(3) « Le Conseil émet le vœu que l'Assemblée nationale décrète
« que la violation de la Constitution ou le renversement des
« grands pouvoirs qui en émanent, équivaudra immédiatement
« à une convocation des Conseils généraux. » *Id.*, p. 257.

(4) « Afin d'empêcher l'anarchie de renaître, l'Assemblée na-
« tionale devrait imposer, par un décret, l'obligation, pour les
« Conseils généraux, de se réunir immédiatement et sans convo-
« cation, le jour où les pouvoirs constitutionnels seraient renver-
« sés, et de se concerter avec les autorités civiles et militaires
« pour prendre toutes les mesures nécessaires au rétablissement
« de l'ordre et à la défense des lois. » *Id.*, p. 314.

(5) « L'attention de l'Assemblée nationale est appelée sur la
« situation où peuvent se trouver les départements, par suite
« d'événements qui les isoleraient de toute communication avec
« les pouvoirs réguliers.

« La nouvelle loi d'organisation départementale devrait établir
« que, dans certains cas, soigneusement déterminés et soigneuse-
« ment limités, et avec des formes également précises, les Conseils
« généraux pourront se rassembler pour venir en aide aux auto-
« rités régulières, et y suppléer au besoin. » *Id.*, p. 340.

taient pas à réclamer de l'Assemblée nationale un décret leur conférant, dans des circonstances nettement déterminées, des pouvoirs qu'ils s'efforçaient eux-mêmes de préciser.

C'est ainsi que le Conseil général de la Côte-d'Or formulait le vœu « que l'Assemblée nationale rendit un décret d'urgence déclarant que le fait de la violation de l'Assemblée nationale, et le renversement du pouvoir créé par la Constitution, équivaudraient à la convocation de tous les Conseils généraux de France.

« Tous pouvoirs seraient donnés aux Conseils généraux, d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois dans chaque département pour la conservation de la République démocratique, une et indivisible.

« La clôture de cette session extraordinaire aurait lieu de plein droit le jour où l'Assemblée nationale serait réunie conformément à la Constitution (1). »

Les Conseils généraux du Nord (2) et du Pas-de-Calais s'exprimaient en termes analogues, quoique plus

(1) « *Analyse des vœux des Conseils généraux*, 2^e session de 1848, p. 84-85. »

(2) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, 2^e session de 1848, p. 251. Le Conseil général du Nord, dans son vœu, prévoyait le cas où l'Assemblée nationale ne parviendrait pas à se reconstituer. Il demandait que la dissolution des Conseils généraux extraordinairement rassemblés, eût lieu de plein droit « le jour où, à défaut de la réunion des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, une nouvelle assemblée, émanant du suffrage universel serait réunie ». Le Conseil général de l'Yonne proposait un système identique, *id.* p. 364.

précis encore. Les conseillers généraux du Pas-de-Calais, par exemple, définissaient comme suit, le rôle qu'ils entendaient jouer en cas de violation de l'Assemblée nationale et de la Constitution. « La mission de ces
« Assemblées (les Conseils généraux) sera... de prendre,
« de concert avec les autorités civiles et militaires,
« toutes les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre,
« de faire appel au patriotisme des populations, de la
« garde nationale et des dépositaires du pouvoir, et de
« donner aux fonctionnaires en exercice, une plus
« grande autorité (1). »

Quant au Conseil général d'Ille-et-Vilaine, il se contentait d'affirmer qu'avec, ou sans l'approbation de l'Assemblée, il saurait bien, en cas de danger, empêcher, dans le département qu'il représentait, toute atteinte à la légalité. « Le Conseil prend l'engagement de se réunir sans convocation, au premier signal de danger,
« pour soutenir de toute son influence le Gouvernement,
« et pour combattre, s'il y a lieu, de tout son pouvoir,
« ce qu'on appelle le droit des minorités ; car toute révolution, pour se faire accepter, doit cesser promptement d'être le triomphe d'un parti pour devenir l'expression de tous. Quoi qu'il en soit, on trouvera toujours dans le Conseil général, des défenseurs fidèles
« de la famille, de la religion et de la propriété, et ses

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux, 2^e session de 1848*, p. 266.

« membres n'oublieront jamais l'ancienne devise des Bretons : « L'honneur avant la vie » (1). »

Les Conseils généraux étaient en droit d'espérer que l'expression si nette et si fréquente d'une même revendication, aurait au moins un écho dans le sein de l'Assemblée nationale, il n'en fut rien. Aussi, lorsque le 13 juin 1849, un nouvel attentat, dirigé cette fois contre la Législative, fut venu démontrer une fois de plus le bien fondé de leurs *desiderata*, les Conseils généraux n'hésitèrent-ils pas à renouveler leur demande en l'accentuant encore. En Seine-et-Marne, par exemple, le Conseil émit le vœu « que si jamais la violence venait à
« renverser ou suspendre, au siège du Gouvernement,
« les pouvoirs constitutionnels de l'Etat, les Conseils
« généraux se réunissent immédiatement et fussent
« constitués de plein droit. Que leur autorité fût la seule
« reconnue dans toute l'étendue du département jusqu'à
« ce que les pouvoirs constitutionnels eussent recouvré
« leur action ».

Le Conseil général des Deux-Sèvres réclamait également, dans l'hypothèse envisagée, la suspension provisoire de l'autorité préfectorale au profit des Conseils généraux (2).

Cette fois, la représentation nationale s'émut. Le

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux, 2^e session de 1848*, p. 146.

(2) *Analyse des vœux des Conseils généraux, sessions de 1849*, p. 146-148.

12 janvier 1850, M. Pradié, député de l'Aveyron, déposa sur le bureau de l'Assemblée une proposition ayant pour objet d'organiser la résistance légale prévue par l'article 110 de la Constitution (1).

Puis ce fut le tour de MM. de Tinguy, Démarest et Tron.

Ces trois députés proposèrent à l'Assemblée d'adopter la résolution suivante :

« S'il arrivait que les pouvoirs constitutionnels se
« trouvassent paralysés dans leur action par un événe-
« ment de force majeure, les Conseils généraux sont
« autorisés à se saisir immédiatement de l'autorité dans
« leurs départements, à percevoir les impôts et à dis-
« poser de la force publique jusqu'à la réintégration des
« pouvoirs réguliers (2). »

Enfin les représentants du Pas-de-Calais déposèrent une troisième proposition, visiblement inspirée par les délibérations du Conseil général de leur département :
« Dans le cas où l'Assemblée nationale serait mise hors
« d'état d'exercer librement son mandat, comme dans
« celui où, par l'effet d'événements politiques, les com-

(1) *Moniteur universel* du dimanche 13 janvier 1850, p. 140, col. 3. Il a été impossible de retrouver le texte de cette proposition dans le *Moniteur*. Voici, en tout cas, comment était rédigé l'article 10 de la Constitution, dont M. Pradié se réclamait :
« L'Assemblée nationale confie le dépôt de la présente constitution et des droits qu'elle consacre, à la garde et au patriotisme
« de tous les Français. »

(2) *Moniteur universel* du vendredi 9 août 1850, p. 2787, col. 3.

« munications seraient interrompues entre un départe-
« ment et le siège de l'Assemblée nationale, le Conseil
« général se réunira de plein droit, et les fonctionnaires
« publics seront tenus de se concerter avec lui pour
« prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre
« et à la défense des lois. La mission extraordinaire du
« Conseil général cessera dès que l'Assemblée aura re-
« couvert sa liberté d'action, ou que les communications
« auront été rétablies (1). »

Les deux dernières propositions étaient renvoyées à une Commission d'initiative ; et, sur le rapport de M. Martel, l'Assemblée, le 14 juin 1850, les prenait l'une et l'autre en considération (2). Une Commission spéciale était alors nommée pour les examiner (3) : le 3 août (4), un rapport était déposé en son nom par M. Desèze (5).

(1) « Proposition de MM. Wartel-Deretz, Plichon, d'Havrin-
« court, Lequien, de Bryas, de Montigny, Dupont-Delporte,
« d'Hérambault, Legros-Devot, Gros, Douay, Fréchou, Martel,
« Denissel, Francoville », tous représentants du Pas-de-Calais.
Moniteur universel du vendredi 9 août 1850, p. 2787, col. 3.

(2) *Moniteur universel* du samedi 15 juin 1850, p. 2061, col. 3. Barthélemy Saint-Hilaire, inscrit contre la prise en considération, était absent au moment de la discussion. Seul, de Tinguy prit la parole en faveur de sa proposition. Le vote eut lieu aussitôt après son discours.

(3) La Commission était composée de MM. Molé, *président* ; Desèze, *rapporteur* ; de Laboulie, *secrétaire* ; Beugnot, de Blois, Martin de Villers, général de Grammont, Depasse, de Mortemart, de Tinguy, de Castillon, Wartel-Deretz, Plichon, Démarest. Deux signataires de chacune des propositions en faisaient donc partie.

(4) *Moniteur universel* du dimanche 4 août 1850, p. 2701, col. 1.

(5) Le texte du rapport de Desèze (« Rapport fait par M. A. De-

La Commission, disait-il tout d'abord, était entièrement d'accord avec les auteurs des propositions, sur l'opportunité d'une loi, capable de préserver puissamment la France contre le succès, même momentané, de ces tentatives séditieuses si fréquentes depuis quelque temps. Le pays tout entier aspirait au repos et réclamait des garanties contre l'esprit de révolte. C'était cette préoccupation générale qui avait inspiré nombre de propositions parlementaires (1), parmi lesquelles se plaçaient celles dont l'examen avait été confié à la Commission. L'hypothèse qu'envisageaient ces dernières : « le cas où le Gouvernement serait menacé, attaqué, vaincu même à Paris par une émeute » les réunissait dans une même originalité. L'une et l'autre, au cas où

« sèze au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions faites, l'une par MM. de Tinguay, Démarest et Tron ; l'autre par les représentants du Pas-de-Calais, et tendant à autoriser la réunion extraordinaire des conseils généraux », se trouve dans le *Moniteur universel* du vendredi 9 août 1850, p. 2785, col. 3 à 2787, col. 2.

(1) Le rapporteur citait, entre autres, la proposition du général de Grammont, tendant au transfert à Versailles du siège de l'Assemblée et de la résidence du Président de la République, afin de « rendre ainsi inutile, pour la préservation des pouvoirs publics, la présence et l'appui d'une armée nombreuse qui couvrit Paris de ses bataillons », et la proposition de Le Verrier, demandant « que le séjour du département où siégeait l'Assemblée nationale fût interdit aux individus soumis à la surveillance, aux men- diants et aux vagabonds condamnés par des jugements ». Comme le constatait Desèze, ces deux propositions avaient toutes deux pour but « d'offrir au Gouvernement pris dans toute sa force et dans toute sa liberté d'action, des moyens généraux, et, pour ainsi dire, préventifs de préservation. » C'est ce qui les différen- ciait de celles qui faisaient l'objet du rapport actuel.

P'on se trouverait dans cette situation désespérée, cherchaient « les moyens qui resteraient encore au pays de
« rendre cette victoire stérile, de circonscrire et d'étouffer l'insurrection au lieu même où elle aurait pris
« naissance, d'en empêcher le développement, et même
« d'en empêcher le succès, ou plutôt d'en arrêter jusqu'à
« la pensée, en lui montrant à l'avance l'inutilité de son
« triomphe ».

Les auteurs de ces deux propositions, convaincus qu'au cas où les pouvoirs publics seraient réduits à l'impuissance, le pays tout entier se devait de se porter à leur secours et d'empêcher les insurgés de la veille de devenir les dictateurs du lendemain, jugeaient également possible de régler à l'avance son action, et de mettre en ses mains, dès avant la crise, l'arme légale qui lui permettrait de résister victorieusement à la sédition. D'où leur double initiative.

Mais ce point de départ était tout ce qui restait de commun entre les textes soumis à l'examen des commissaires et le projet qu'ils avaient élaboré. Ils n'avaient, en somme, emprunté aux représentants du Pas-de-Calais, et à MM. de Tinguy, Démarest et Tron, que l'idée fondamentale de leurs propositions, et c'est en partant de là, qu'ils avaient échafaudé tout un système, assez compliqué d'ailleurs.

Tout d'abord, la Commission s'était demandé « quelles
« étaient les causes qui paralysaient, en général, l'action du pays, alors que l'émeute, à Paris, pesait si

« cruellement sur ses destinées ». Elle était tombée d'accord que la principale de toutes était « l'absence de toute organisation départementale qui pût régulièrement fonctionner, résister, agir et maintenir les droits du pays dans ces occasions ». Les fonctionnaires, privés de point d'appui et d'instructions, n'osaient pas prendre spontanément de décision et préféraient renoncer à toute résistance. Les corps électifs, pleins de bonne volonté, reconnaissaient que, « par une imprévoyance fatale, on leur avait, pour ainsi dire, défendu de rien faire qui pût être utile au pays, quand il avait le plus besoin de secours, et que, pour protéger les lois, il fallait commencer par les violer ». Si bien que toutes ces bonnes volontés isolées, privées de tout moyen de se réunir, restaient parfaitement inutilisables ; la France, réduite à l'immobilité, devait se borner à attendre l'issue de la lutte. Au Gouvernement de vaincre ou de mourir ; le pays ne pouvait rien pour lui.

La source du mal étant connue, le remède était tout indiqué. La Commission, dans l'article premier de son projet, avait tenté d'en donner la formule. Il fallait que, dans des circonstances aussi graves, dès que les pouvoirs constitutionnels seraient, par un événement de force majeure, dans l'impossibilité d'exercer leur action légale, les Conseils généraux se réunissent immédiatement et de plein droit.

C'était déjà la solution préconisée par les auteurs des deux propositions sus-mentionnées. Mais ils s'étaient

contentés de l'indiquer sans rechercher les moyens d'organiser pratiquement cette session extraordinaire. Pourtant une grave question se posait dès l'abord. « Chaque
« Conseil général devait-il, dans son entière compo-
« sition, rester en permanence auprès des autorités dépar-
« tementales et concentrer là son action ? Fallait-il
« fractionner ainsi et, par conséquent, amoindrir la ré-
« sistance ? » La Commission ne l'avait pas cru. Pour
donner plus de cohésion et de force à la résistance lé-
gale, elle avait jugé nécessaire de grouper autour de
l'autorité dont le pouvoir s'étendait en temps normal
sur la plus grande partie du territoire « le pouvoir électif
« et populaire qui devait seconder ses efforts et concou-
« rir avec elle au salut commun ». Cette autorité, c'était
manifestement le général commandant la division mili-
taire. Aussi les commissaires avaient-ils décidé que, dès
que les Conseils généraux seraient réunis, ils auraient à
nommer des délégués qui se réuniraient eux-mêmes dans
le chef-lieu de la division militaire, aux délégués des Con-
seils généraux des autres départements faisant partie de la
même division. Ces délégués constitueraient ensemble un
Conseil supérieur divisionnaire (article 2). — Chaque Con-
seil général formerait, en outre, une Commission chargée
de rester en permanence auprès du préfet du département.
Après quoi, ils se sépareraient immédiatement (articles 3
et 4). De la sorte, on éviterait de confier à des Assem-
blées trop nombreuses le soin de prendre, en ces graves
circonstances, des résolutions promptes et énergiques.

A côté du Conseil divisionnaire, il fallait un agent administratif, qui pût faire exécuter ses résolutions dans tous les départements auxquels elles seraient applicables. Le préfet résidant au chef-lieu de la division, était tout indiqué. L'article 5 du projet lui conférait, en conséquence, le titre et lui attribuait les fonctions de commissaire extraordinaire pour tous les départements compris dans la division.

Ainsi, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, les agents du pouvoir central se trouveraient soutenus par des corps électifs. Dans l'idée de la Commission « il y avait, dans la réunion de ces deux forces
« combinées, une puissance contre laquelle toute insur-
« rection viendrait se briser : mieux que cela, de quoi la
« convaincre à l'avance de la vanité de ses tentatives
« et de l'en dégoûter pour jamais ».

Pour donner à cette organisation son maximum de rendement, « fallait-il tracer d'une manière étroite et
« précise le cercle dans lequel pouvaient se mouvoir le
« Conseil supérieur et la Commission permanente ? »
Les auteurs du projet ne l'avaient pas cru. Réunis en pleine crise, dans un moment où les circonstances exceptionnelles rendent impossibles à prévoir les mesures utiles, présentant toutes les garanties désirables, en contact permanent et direct avec leurs électeurs, les conseillers généraux, désignés par leurs collègues pour composer ces deux réunions, ne devaient être placés qu'en face d'une limite morale ; ils auraient donc tout

pouvoir de prendre « les résolutions que nécessiteraient
« les circonstances pour la défense de l'ordre et des lois »
(article 7).

Enfin, pour prévenir, autant que possible, des troubles entre le moment où la nouvelle de l'insurrection parviendrait dans les départements et celui où le Conseil supérieur serait en mesure de se réunir au chef-lieu de la division, le général commandant la division, devrait, dès l'abord, déclarer l'état de siège dans toute l'étendue de son commandement. Ce serait au Conseil supérieur à maintenir ou à rapporter, selon les nécessités de l'heure, cette importante mesure (article 9).

Grâce à cet ensemble de précautions, la Commission espérait désormais « opposer à l'esprit de sédition et de
« révolte qui bouillonne toujours dans les bas-fonds
« d'une capitale, l'esprit de conservation et de résistance calme et ferme qui domine dans les provinces,
« les armer d'une loi qui régularise et fortifie par cela
« même cette patriotique disposition, et qui leur donne
« l'espérance que si des événements aussi déplorables
« que ceux dont nous avons été les témoins, se renouvè-
« laient jamais, elle trouverait ce qui lui a trop manqué
« jusqu'à présent : des éléments puissants de défenses
« autour desquels elle pourrait rallier ses forces éparses
« et faire entendre sa puissante voix ».

A ce projet, maintes objections avaient été faites.

« Ne craignez-vous pas, avaient dit en premier lieu
« ses adversaires, que l'anarchie dont les auteurs des

« propositions paraissent si préoccupés, que la guerre
« civile que vous voulez étouffer dans son germe, ne se
« cachent dans les flancs de votre projet ? » Chacun de
ces conseils supérieurs, chacune de ces Commissions
permanentes, s'inspirant des passions locales, n'allait-
elle pas arborer son drapeau et dresser de la sorte les
partis les uns en face des autres ?

La majorité de la Commission n'avait pas été de cet
avis. Il lui avait semblé de toute évidence qu'en l'absence
d'une loi, rien ne pourrait empêcher les fauteurs
de désordre, de s'agiter et de troubler profondément le
pays tout entier. L'expérience du passé était là pour le
démontrer. Au contraire, à supposer que, parmi les
membres mêmes de ces Conseils et Commissions, il y eût
quelques séditionnaires, rien ne serait plus propre à les arrê-
ter dans leurs desseins qu'une loi semblable à celle que
proposait la Commission. Chez les hommes de cœur, il
est, en effet, un sentiment très vif : « c'est celui de res-
« pecter le devoir public qui naît d'une mission donnée
« par la confiance de leurs concitoyens ou de la loi...
« Tel qui, entraîné par l'ardeur de ses passions, livré à
« lui-même et sans mandat, sans office spécial, ne ver-
« rait pas le crime qu'il va commettre comme citoyen et
« s'y jetterait en aveugle, celui-là reculera, s'il est rap-
« pelé à lui-même par un devoir d'état, par une obliga-
« tion résultant de la position particulière qui lui est
« faite par les fonctions ou par le titre qui lui ont été
« conférés. » D'ailleurs, les Conseils les plus disposés à

pactiser avec l'insurrection, seraient détournés de cette défection par la sensation qu'à côté d'eux, d'autres Conseils généraux aussi puissants, plus respectueux de la légalité, veilleraient et lutteraient pour la conservation des droits et des libertés de la France. Ainsi, loin d'augmenter les chances d'anarchie, le projet de la Commission les diminuerait, au contraire.

On avait dit encore : « Dans les départements où les
« Conseils généraux sont composés en majorité de gens
« aimant l'ordre et dévoués à sa défense, le projet de loi
« produira d'excellents effets ; mais, dans d'autres, où
« les choix ont été moins heureux, il pourra amener des
« conflits déplorables. » L'opposition trouvera, dans la loi même, les armes nécessaires pour renverser l'autorité. Plutôt que de confier des pouvoirs à ces factieux, ne vaudrait-il pas mieux refuser au Conseil supérieur le droit d'apprécier l'opportunité de l'état de siège et maintenir celui-ci d'une manière absolue.

Etait-ce là ce qu'on appelait fournir au pays les moyens de se préserver lui-même par sa sagesse et sa force ? N'était-ce pas, au contraire, « lui donner dans
« les mots ce qu'on lui retirait dans les choses ? »

Et puis, à supposer même qu'il existât des Conseils généraux dont la majorité fût composée d'hommes de désordre, le cas serait sans doute trop exceptionnel pour que ces agitateurs pussent se trouver en nombre dans le Conseil supérieur. Mais, si cela se présentait, ne serait-ce pas la preuve certaine que la contrée, capable

de tels choix, « serait toujours un obstacle à toute bonne
« mesure de conservation, et ne tarderait pas à s'insurger,
« malgré l'état de siège. Ce serait alors aux fonctionnaires
« publics, à puiser dans leur patriotisme le secours
« qu'ils ne trouveraient pas dans le patriotisme des ci-
« toyens ».

Enfin, on avait soulevé cette dernière objection : Qui déterminera, s'était-on demandé, ces circonstances graves, cet état de choses exceptionnel prévu par le premier article du projet ? Où les Conseils généraux puiseront-ils le droit de se réunir spontanément ?

Le projet supposait que l'action légale des pouvoirs de l'Etat était arrêté ; il y avait là un fait éclatant, suffisamment révélateur par lui-même. « Le sentiment intime de la France ne s'y tromperait pas... et partout
« elle se mettrait en défense. »

Restait à conclure. Desèze se gardait bien de présenter le projet de la Commission comme destiné à parer à une éventualité prochaine.

Au contraire, la perspective d'une insurrection s'éloignait de plus en plus. Mais il était bon de régler une situation que le passé avait appris à juger mauvaise, et de combler, pendant le calme, une lacune que les temps de crise avaient trop souvent signalée. D'ailleurs, les esprits les moins éclairés commençaient à se lasser des mots sonores et creux dont s'était laissé bercer leur ignorance. Les agitateurs trouvaient de moins en moins d'écho dans la foule. La loi nouvelle leur enlè-

verait définitivement un espoir déjà bien affaibli (1).

Tel était le système, laborieusement conçu par la Commission. Répondait-il bien aux besoins auxquels il

(1) Voici quel était, dans son entier, le texte du projet de la Commission. Cf. *Moniteur universel* du vendredi 9 août 1850, p. 2787, col. 2 et 3.

Article 1^{er}. — « Dans le cas où, par l'effet d'une force majeure
« quelconque, les pouvoirs constitutionnels de l'Etat seraient
« mis dans l'impossibilité d'exercer leur action légale, les Conseils
« généraux des départements devraient immédiatement se réunir.

Article 2. — « Chaque Conseil général nommera cinq délégués
« pris dans son sein, qui se réuniront au chef-lieu de la division
« militaire, dont le département fait partie, et formeront avec les
« délégués des Conseils généraux des autres départements fai-
« sant partie de la même division, un Conseil général divisionnaire.

Article 3. — « Le Conseil général nommera également une Com-
« mission prise dans son sein, qui restera en permanence auprès
« du préfet du département. Cette Commission sera composée
« du cinquième des membres du Conseil.

Article 4. — « Ces deux élections faites, les Conseils généraux
« seront tenus de se séparer.

« Les Conseils généraux des départements chefs-lieux des divi-
« sions militaires ne nommeront pas la commission permanente
« créée par l'article précédent ; le Conseil supérieur divisionnaire
« en tiendra lieu.

Article 5. — « Le préfet du département chef-lieu de la division
« militaire prendra le titre et exercera les fonctions de commis-
« saire extraordinaire pour tous les départements compris dans
« sa division.

Article 6. — « Le général commandant la division, et le commis-
« saire extraordinaire auront entrée au Conseil général. Ils assis-
« teront aux délibérations quand ils le jugeront convenable, et
« seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont.

Article 7. — « Le Conseil supérieur divisionnaire prendra toutes
« les résolutions que nécessiteront les circonstances pour la dé-
« fense de l'ordre et des lois.

Article 8. — « Ces résolutions seront transmises par le commis-
« saire extraordinaire aux préfets des départements composant
« la division.

« Chaque préfet est tenu d'en assurer l'exécution. Il en devra

prétendait pourvoir ? Etait-il tout au moins de nature à contenter les Conseils généraux eux-mêmes ? C'est dans les vœux exprimés par les Assemblées départementales, au cours de leur session de 1850, qu'il faut chercher la réponse à ces questions.

Déposés le 3 août sur le bureau de l'Assemblée, le rapport Desèze et le texte du projet de loi auraient pu déjà être connus dans les départements au moment de la première réunion des Conseils généraux. Il semble pourtant que certains d'entre eux, même lors de la se-

« donner immédiatement connaissance à la Commission perma-
« nente établie auprès de lui, qui l'aidera de son concours, et qui,
« en cas d'urgence, arrêtera, de concert avec lui, toutes les me-
« sures de sûreté et d'ordre qui seront nécessaires dans le dépar-
« tement.

Article 9. — « Les généraux commandant les divisions mili-
« taires devront, dans le cas prévu par l'article premier de la pré-
« sente loi, même avant la réunion des Conseils supérieurs divi-
« sionnaires, déclarer en état de siège, les divisions soumises à
« leur commandement.

« Dès que le Conseil supérieur sera réuni, le général comman-
« dant la division lui rendra compte des mesures qu'il aura prises.
« Le Conseil supérieur maintiendra l'état de siège ou en ordon-
« nera la levée (dans tout ou partie de la division).

Article 10. — « En cas de refus de service, de désobéissance ou
« de rébellion de la part d'un chef de service militaire ou d'un
« officier d'un grade quelconque, le commandant de la division
« pourra prononcer sa révocation, sans préjudice des poursuites
« et des peines prévues par les lois militaires.

Article 11. — « La Commission extraordinaire pourra, après
« avoir pris l'avis du Conseil supérieur, révoquer également tout
« fonctionnaire de l'ordre administratif, qui refuserait son con-
« cours.

Article 12. — « Les pouvoirs extraordinaires, conférés par la
« présente, cesseront de plein droit, dès que les pouvoirs consti-
« tutionnels auront repris l'exercice de leur autorité ».

conde, aient ignoré complètement l'un et l'autre. Les Conseils généraux des Basses-Alpes (1), des Bouches-du-Rhône (2), de la Charente (3), de la Creuse (4), de la Drôme (5), du Finistère (6), de la Loire-Infé-

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique. Session de 1850*, p. 172 de l'édition de l'Imprimerie nationale. « Le Conseil
« demande qu'en cas de mouvements insurrectionnels, inconsti-
« tutionnels, anarchiques, les Assemblées des départements puis-
« sent se réunir de droit, et pourvoir aux nécessités du moment,
« en se mettant en rapport avec les autorités civiles et mili-
« taires. »

(2) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.* « Le
« Conseil exprime de nouveau l'avis que, si une émeute mettait
« en péril, à Paris, le gouvernement actuel de la République, il
« serait du devoir du Conseil général de se réunir pour aviser aux
« mesures exigées par les circonstances. »

(3) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.* « Le
« Conseil pense que les attributions des Conseils généraux de-
« vraient être agrandies, et que, notamment, en cas de désordre,
« et si la société était menacée, ces Assemblées devraient pouvoir
« se réunir, soit sur la convocation du préfet, soit sur celle des
« présidents de leurs dernières sessions, afin d'aviser à ce que les
« circonstances exigeraient. »

(4) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.*,
p. 173. « Le Gouvernement est invité à présenter incessamment
« à la sanction de l'Assemblée nationale, un projet de loi tendant
« à autoriser les Conseils généraux à se saisir immédiatement de
« l'autorité dans les départements, si les pouvoirs constitution-
« nels venaient à être paralysés. »

(5) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.*
« Vœu pour qu'il intervienne une loi relative à la réunion ex-
« traordinaire des Conseils généraux dans certains cas déterminés. »

(6) *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique. Session de 1850. Loc. cit.* « Le Conseil, adoptant, en principe, la proposi-
« tion faite à l'Assemblée législative par MM. les représentants
« du Pas-de-Calais, émet le vœu qu'une loi soit adoptée pour au-
« toriser les Conseils généraux à se réunir extraordinairement, »

rieure (1), du Lot (2), de la Lozère (3), du Maine-et-Loire (4), de la Manche (5), des Deux-Sèvres (6), se

« en cas de circonstances graves, et à prendre les mesures nécessaires pour le salut du pays. »

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.*, p. 174.
« Le Conseil appelle la prompte et sérieuse attention du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, sur la nécessité de confier
« aux Conseils généraux des attributions extraordinaires pour le
« cas d'insurrection ou d'attentat contre l'un ou l'autre des pouvoirs constitutionnels. »

(2) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.* « Vœu
« pour qu'il soit donné aux Conseils généraux la faculté de réunir d'office, sans convocation préalable, dans le cas où une insurrection triomphante à Paris viendrait à paralyser l'action
« du Gouvernement, et à interrompre les communications entre
« Paris et les départements. »

(3) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.* « Le
« Conseil demande que l'Assemblée nationale, en conférant des
« pouvoirs extraordinaires aux Conseils généraux, organise la
« résistance à toute tentative qui aurait pour but de renverser le
« Gouvernement à Paris, et de mettre de nouveau en question,
« l'ordre et la tranquillité de la France entière. »

(4) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.* « Le
« Conseil renouvelle l'engagement pris l'année dernière, de se
« réunir immédiatement au chef-lieu du département, dans le
« cas où des tentatives anarchiques menaceraient l'existence du
« Gouvernement, et de prêter appui à l'autorité. »

(5) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.* « Le
« Conseil renouvelle le vœu qu'il soit rendu une loi portant que
« les membres des Conseils généraux soient, en cas d'attentat
« contre l'Assemblée nationale, tenus de se réunir et de se constituer en permanence jusqu'au rétablissement de l'ordre légal.
« Il demande que cette loi fixe d'une manière étendue les attributions qu'ils auront à exercer dans ce cas. »

(6) *Analyse des vœux des Conseils généraux*, etc. *loc. cit.*, p. 176-177. Le Conseil rappelle à nouveau la nécessité d'organiser dans les départements une résistance efficace et légale « contre la
« désastreuse éventualité qui ferait tomber les rênes du Gouvernement dans les mains d'une minorité factieuse ». Il émet le

bornèrent, en effet, à formuler des vœux assez vagues, rappelant tout à fait, dans la forme et dans le fond, ceux des deux années précédentes.

Au contraire, plusieurs Conseils généraux tinrent à adhérer sans restriction aucune au projet de la Commission : pour ne citer que ceux-là, les Conseils généraux de l'Aude (1), de l'Aveyron (2), du Gard (3), de l'Hérault (4), de l'Indre-et-Loire (5), du Morbihan (6), de la Nièvre (7), du Pas-de-Calais (8), de la Sarthe (9), de la Seine-Inférieure (10), de la Vendée (11), de la Vienne (12), déclarèrent souscrire entièrement au projet de loi et regretter seulement que l'Assemblée se fût prorogée sans avoir, au préalable, statué à ce sujet. Le Conseil général du Tarn « sans se prononcer sur le mode d'application », réclama néanmoins » que la proposition relative à la « réunion extraordinaire des Conseils généraux fût con-

« vœu » qu'une loi spéciale donne, aux Conseils généraux, le droit « de s'assembler spontanément et de s'emparer du pouvoir. »

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique. Session de 1850*, p. 172.

(2) *Id.*, loc. cit.

(3) *Id.*, p. 173.

(4) *Id.*, loc. cit.

(5) *Id.*, p. 174.

(6) *Id.*, p. 175.

(7) *Id.*, loc. cit.

(8) *Id.*, loc. cit.

(9) *Id.*, loc. cit.

(10) *Id.*, loc. cit.

(11) *Id.*, p. 176-177.

(12) *Id.*, p. 177.

« vertie en loi (1) ». Quant à l'Assemblée départementale des Côtes-du-Nord, elle parut considérer comme un triomphe personnel, le dépôt du projet de loi. « Le Conseil des Côtes-du-Nord, peut-on lire dans l'analyse des vœux de 1850 (2), a, le premier, dans sa séance du 24 novembre 1848, pris l'engagement de se réunir, si quelques tentatives anarchiques venaient à réussir à Paris et à entraver l'exercice des pouvoirs légaux dans cette capitale.

« Il a depuis, et dans sa séance du 7 septembre 1849, formellement exprimé le vœu que la loi sur l'organisation départementale et communale supposât et définit des cas extrêmes dans lesquels la réunion, même spontanée, des Conseils généraux, deviendrait pour eux un devoir sacré de patriotisme et de dévouement.

« Le Conseil n'a donc pu voir qu'avec une extrême satisfaction, que cet important objet de ses préoccupations précédentes avait été pris en sérieuse considération par l'Assemblée nationale législative.

« Après avoir lu et examiné le rapport et le projet de loi présenté à cette Assemblée par M. Desèze, dans la séance du 3 août dernier, au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions faites, l'une par MM. de Tinguay, Démarest et Tron, l'autre par les re-

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique. Session de 1850*, p. 177.

(2) *Id.*, p. 172-173.

« représentants du Pas-de-Calais, et tendant à autoriser
« la réunion des Conseils généraux, le Conseil ne peut
« que persister avec plus d'énergie que jamais dans la
« résolution qu'il a prise, en 1848, et dans son vœu de
« 1849. »

« Il ne croit pas être appelé à discuter les dispositions
« diverses du projet de loi, présenté à l'Assemblée na-
« tionale, le 5 août dernier ; il se bornera donc à expri-
« mer ici cette pensée que, si la réunion extraordinaire
« des Conseils généraux, dans les cas qu'il a prévus, est
« autorisée, et si leur action est réglée et combinée de
« manière que ces Conseils puissent prêter aux autorités
« administratives et aux chefs d'une armée dévouée, un
« appui et une force qu'ils en recevraient à leur tour
« pour assurer le maintien de l'ordre et la défaite de
« l'anarchie, le but qu'il a eu en vue sera complètement
« atteint. »

Plusieurs Conseils généraux, tout en se ralliant d'une façon générale à l'esprit du projet parlementaire, proposèrent d'y apporter quelques modifications de détail. Ainsi, le Conseil de l'Indre jugeait défectueuse la façon dont on prétendait composer le Conseil supérieur divisionnaire ; il aurait voulu le voir former des présidents élus par les Conseils généraux dans leur dernière session ; ceux-ci, en cas de besoin, se réuniraient d'office, ou seraient immédiatement convoqués par les soins du préfet du département chef-lieu de la division (1). Le

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux de département*

Conseil général de la Somme demandait que les conclusions du rapport Desèze fussent modifiées « dans ce sens
« que les Conseils pussent agir immédiatement dans les
« limites de leur propre territoire, sans être obligés d'en-
« voyer des délégués au chef-lieu de la division militaire,
« au risque d'annuler leur action en la confondant avec
« celle de départements qui, peut-être, ne seraient pas
« animés d'aussi bons, d'aussi énergiques sentiments (1). »
Quant à l'Assemblée départementale du Tarn-et-Garonne, elle trouvait insuffisants les termes de l'article premier de la Commission. Elle proposait d'en modifier, comme suit, la teneur : « Lorsque des causes graves
« rendraient nécessaire la convocation extraordinaire
« des Conseils généraux, celle-ci pourrait être faite par
« le préfet ou par le bureau de la session précédente, soit
« spontanément, soit à la demande écrite du tiers des
« membres, demande qui devrait être considérée comme
« obligatoire. Dans tous les cas, le bureau en confère-
« rait avec le préfet (2). »

Le Conseil général de l'Oise demandait seulement qu'on déterminât avec plus de précision, les pouvoirs confiés, aux heures de crise, aux Assemblées départementales. Voici la formule qu'il proposait : « La mission des
« Conseils sera, dans ce cas, de prendre, de concert avec

sur divers objets d'administration et d'utilité publique. Session de 1850, p. 173-174.

(1) *Id.*, p. 175.

(2) *Id.*, *loc. cit.*

« les autorités civiles et militaires, toutes les mesures
« nécessaires pour maintenir l'ordre, de faire appel au
« patriotisme des populations, de la garde nationale et
« des fonctionnaires publics, et de dévouer au salut du
« pays, ce qu'ils ont d'influence et de force morale... (1) »

Enfin, deux Conseils généraux, ceux de Seine-et-Marne et de la Haute-Vienne étaient partisans d'un système tout à fait différent de celui de la Commission. Tout d'abord, ils jugeaient entièrement inutile, une loi spéciale. Selon eux, il suffirait, pour obtenir le résultat souhaité, d'ajouter, dans la future loi départementale, une disposition relative à la réunion spontanée et immédiate des Conseils généraux en cas de suspension, par la violence, des grands pouvoirs de l'Etat. Aussitôt le Conseil général réuni, les fonctionnaires civils et militaires devraient se démettre de leurs pouvoirs entre ses mains : jusqu'au rétablissement de l'ordre, en effet, chaque Conseil général exercerait, dans son département, « une autorité unique et absolue (2) ».

Ainsi — et ce n'était pas là, on le verra, une constatation sans importance — la question de la résistance à l'insurrection comptait encore, en 1850, au nombre des principales préoccupations des Conseils généraux. Bien rares étaient ceux qui, soit pour réclamer un projet de

(1) *Analyse des vœux des Conseils généraux de département sur divers objets d'administration et d'utilité publique. Session de 1850*, p. 175.

(2) *Id.*, p. 176-177.

loi à ce sujet, soit pour souscrire à celui de la Commission ou le critiquer, ne faisaient aucune allusion à cette importante matière. Pressée par cette insistance, l'Assemblée nationale ne pouvait pas différer bien longtemps encore, un débat réclamé par le pays tout entier.

Le 8 février 1851, l'ordre du jour appelait, en conséquence, la première délibération sur la proposition de M. de Tinguy et autres, tendant « à autoriser la réunion « extraordinaire des Conseils généraux ».

On aurait pu penser que, placée en face d'un vœu quasi unanime, l'Assemblée, dans son ensemble, se rallierait sans résistance à l'idée fondamentale du projet de la Commission, et ne discuterait guère que le mode d'application. Il semblait que l'effort des adversaires du projet dût se porter sur l'examen des articles et non sur la discussion générale. Toutes ces prévisions furent démenties : à peine le débat était-il ouvert qu'une coalition singulière s'efforça de repousser, qui le texte des Commissaires, qui l'idée même d'un projet de loi. Tandis que Dufaure, au nom du tiers-parti et Hennequin, représentant de la gauche, énuméraient les inconvénients du texte soumis à l'Assemblée, le Ministre de l'Intérieur, Vaisse, exposait les raisons qu'avait le Gouvernement de s'opposer à son adoption. Quels étaient les arguments développés par ces trois orateurs ?

Dufaure estimait que le projet, en cherchant à substituer quatre-vingt-six pouvoirs locaux au seul pouvoir central, créerait bien plus de péril qu'il ne pourrait don-

ner de sécurité. Bien loin de constituer une résistance à l'insurrection, on l'empêcherait, on l'anéantirait, on la rendrait locale au lieu de la rendre générale. Avec une telle loi, l'Assemblée, loin d'être sauvée par l'élan du pays tout entier, aurait été abandonnée et vaincue en juin 1848.

« Si la France a quelque force dans le monde, affirmait
« Dufaure, c'est par sa cohésion, c'est par son esprit de
« nationalité... ; et si, dans ce mouvement révolutionnaire
« dont vous parlez, dont on ne peut pas définir le ca-
« ractère à l'avance, qui a été, en 1830 et en 1848, pur
« de toute immixtion de l'étranger, qui, dans d'autres
« circonstances que vous ne pouvez pas plus que moi,
« prévoir et préciser, pourrait éclater avec l'appui d'une
« influence extérieure, en un mot, si l'ennemi y était
« mêlé, si l'ennemi était sur nos frontières, que feraient
« dites-le moi, quatre-vingt-six Conseils généraux, ayant
« des avis différents, percevant les impôts dans leur ter-
« ritoire, disposant des soldats qui s'y trouvent, absor-
« bant, pour la défense locale, toutes les forces natio-
« nales ? C'est là un danger immense (1) ».

Cet inconvénient n'était pas sans frapper Hennequin. Lui aussi demandait si c'était « affermir l'ordre que de
« changer l'Etat en hydre ayant autant de têtes qu'il y
« a de chef-lieux de départements ». Il prononçait le grand mot de fédéralisme et citait à ce sujet la proclamation

(1) *Moniteur universel* du dimanche 9 février 1851, p. 422, col. 1 et 2.

dirigée contre ce mouvement en 1793 par la Convention nationale. Mais le député de gauche avait d'autres motifs de rejeter le texte de la Commission. Tout d'abord « donner aux Conseils généraux la faculté d'intervenir « dans la politique générale du pays, c'était fausser complètement le caractère de cette institution » et lui ouvrir un domaine où le législateur s'était bien gardé jusqu'à là de la laisser pénétrer. En effet, depuis les premiers textes relatifs aux Conseils généraux (1), jusqu'à la loi du 10 mars 1838, les Assemblées départementales apparaissaient toujours comme essentiellement chargées de régler l'administration locale. En conséquence, les électeurs, conformément aux intentions du législateur, n'avaient jamais mêlé les questions politiques au choix des Conseillers généraux. Ceux-ci, très aptes à remplir leur mission spéciale, n'avaient aucune compétence, ni en fait, ni en droit, pour trancher des questions de politique générale.

D'ailleurs, en dehors de toute autre considération, la pratique condamnait déjà le projet de la Commission. La mise en œuvre de l'ordonnance du 11 mars 1815, n'avait pas sauvé Louis XVIII. Napoléon avait traversé tout le réseau des Conseils généraux, « comme l'aigle traverserait la toile de l'araignée ». Pourquoi renouveler une expérience aussi défectueuse ? Certes, tout le monde convenait que les révolutions étaient des fléaux. Encore,

(1) Hennequin citait, entre autres. l'édit de juin 1787, portant création d'Assemblées provinciales et municipales.

fallait-il, pour les prévenir, employer des moyens convenables. Or, concluait Hennequin, il n'y avait qu'une manière d'anéantir les révolutions, c'était d'inscrire sur leur tombeau, comme épitaphe : « Respect au suffrage universel, à la souveraineté nationale tout entière ». En adoptant la loi du 31 mars 1850 (1), on était sorti du droit. Il fallait y rentrer coûte que coûte. Restituer au peuple le suffrage universel dans son intégrité, tel était le seul moyen de prévenir infailliblement les révolutions : « elles ne pourraient plus se produire en fait, elles pourraient encore moins se produire avec l'apparence du droit (2) ».

Plus singulière était la thèse du ministre de l'Intérieur. Il déclarait à qui voulait l'entendre qu'il s'associait pleinement à la pensée qui avait dicté la proposition ; « cette pensée n'était pas sortie de l'Assemblée ; elle était sortie du sein de la France même... du sein des Conseils

(1) Cette loi, rédigée par de Broglie, avait été adoptée à la suite des élections complémentaires d'avril, où presque tous les candidats de la Montagne avaient été élus. Sans abolir tout à fait le principe du suffrage universel, elle exigeait, désormais, pour être électeur, trois ans de domicile constatés par l'inscription à la taxe personnelle (articles 2 et 3) ; les individus condamnés pour délit politique (voir, à l'article 9, l'énumération de ces délits), perdaient le droit de suffrage. L'ensemble de ces modifications entraînait une diminution de trois millions d'électeurs par rapport à 1849. Bien entendu, c'étaient les ouvriers des villes, tous républicains, qui étaient le plus atteints par cette réforme.

Cf. dans Duvergier, t. I, p. 206-224, le texte complet de la « loi qui modifie la loi électorale du 15 mars 1849 ».

(2) Le discours d'Hennequin se trouve dans le *Moniteur universel* du dimanche 9 février 1851, p. 419, col. 1, à 420, col. 1.

« généraux ». Il en rappelait la genèse : en 1848 et en 1849, les Conseils généraux avaient protesté « du droit
« qu'ils avaient, en cas de survenance d'un nouveau fait
« révolutionnaire, de s'opposer énergiquement à ce fait. » C'est de là qu'était issue la proposition actuellement en discussion. Cette proposition, l'Assemblée l'avait prise en considération. « Par cette prise en considération, l'Assemblée, affirmait Vaisse, a fait tout ce qu'elle
« avait à faire, tout ce qu'il y avait à faire en pareille
« matière ; elle a sanctionné l'élan des Conseils généraux,
« elle a déclaré qu'elle approuvait la disposition des
« Conseils généraux ; elle a déclaré qu'elle reconnaissait le
« droit qu'ils avaient, qu'avait la France tout entière
« représentée par eux. » Il ne s'agissait pas de trancher une question d'attribution des Conseils généraux, mais seulement de savoir, si, dans le cas d'une Révolution, cette révolution serait, oui ou non, acceptée. Or, qu'avait-il été fait : « Par les Conseils généraux, déclaration d'un
« droit, déclaration solennelle d'un droit très solennel
« aussi... très patriotique ; par l'Assemblée, reconnaissance et sanction de ce droit par la prise en considération de la proposition qui lui a été soumise. » Il ne fallait pas aller maintenant jusqu'à formuler ce droit. Les Conseils généraux eux-mêmes ne le réclamaient pas ; ils l'exigeaient si peu qu'en 1850, ils n'avaient pas renouvelé leur déclaration, s'estimant sans doute satisfaits. D'ailleurs qu'ajouterait le projet en discussion, à l'article 110 et au paragraphe 3 du préambule de la Cons-

titution ? Par l'article 110, l'Assemblée nationale confiait le dépôt de la présente Constitution à la garde et au patriotisme de tous les Français (1). En cas de violation de la Constitution par un acte révolutionnaire, le pays tout entier, en vertu de ce texte, se dresserait pour défendre la légalité.

D'autre part, dans le paragraphe 3 de son préambule, la Constitution déclarait que la République reconnaissait des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs à la loi positive (2). « Eh bien, ce droit de se lever pour repousser
« un acte révolutionnaire, c'était un de ces droits et un
« de ces devoirs qui étaient antérieurs et supérieurs à la
« loi positive. » Par cela même, on ne pouvait pas formuler en loi un tel droit, un tel devoir : « l'enserrer dans
« la loi, c'était l'amoindrir, en même temps que c'était
« altérer le caractère de la loi ; c'était amoindrir à la
« fois le droit et la loi ». Il suffirait désormais de s'en rapporter au sentiment public pour savoir ce qu'il y avait à faire. « Les départements ont reconnu leur droit, leur
« intérêt à repousser tous les actes révolutionnaires...
« Ils n'ont plus besoin de l'avertissement què vous voulez leur donner par votre loi. » Ils sont instruits par le passé et, désormais, ils veulent qu'on les laisse tranquilles ; ils veillent attentivement sur cette tranquillité et malheur à qui y toucherait (3).

(1) Duguit et Monnier, *Les constitutions de la France*, p. 246.

(2) Duguit et Monnier, *Les constitutions de la France*, p. 233.

(3) *Moniteur universel*, du dimanche 9 février 1851, p. 240, col. 3, à 421, col. 2.

Le discours du ministre de l'Intérieur n'avait pas été sans soulever de multiples protestations. On lui avait objecté que, dans la vie parlementaire, la prise en considération d'une proposition n'avait jamais eu la portée qu'il entendait lui donner. On avait surtout réclamé lorsqu'il avait eu l'audace de déclarer que les Conseils généraux, en 1850, n'avaient pas renouvelé leur vœu antérieur (1). Mais ces interruptions étaient insuffisantes. Il fallait une voix autorisée pour réfuter ces arguments spécieux. Nul n'était plus qualifié, pour cette tâche, que M. de Tinguay, l'auteur même de la proposition.

« La première loi d'un pays, dit-il, c'est de vivre ; la « première loi d'un gouvernement, comme son premier « devoir, c'est de se défendre et de se sauver. » Aussi faut-il à tout prix épargner à la France, la honte d'être à nouveau, comme en 1848, à la merci de la populace. Vainement objecterait-on que, depuis cette époque, l'Assemblée, par trois fois, a triomphé des éléments révolutionnaires : « Il ne suffit pas de vaincre la révolution dans la « rue, il faut la détruire ; il ne suffit pas de l'atteindre « dans ses manifestations extérieures, il faut encore l'at- « teindre dans son orïgine, dans sa cause, dans son germe. » Il faut profiter du calme actuel, pour élaborer posément la loi libératrice. Ce n'est pas au moment de la crise qu'il

(1) Il eut été difficile au ministre de risquer une assertion aussi controuvée, si l'*Analyse des vœux* eût déjà paru à ce moment. Ce n'était pas le cas. L'*Analyse des vœux* ne sortait guère, en général, avant le mois de juin de l'année qui suivait les sessions analysées.

convient de se décider ; alors il est trop tard : une résistance organisée trop hâtivement n'est jamais efficace. Et l'exemple, invoqué par Hennequin, de l'ordonnance de 1815, confirme absolument cette thèse.

Qu'a-t-on reproché au système de la Commission ? De faciliter le développement du fédéralisme ! « Com-
« ment ! un projet qui réunit au centre des divisions mi-
« litaires le commandement même de cette division qui,
« nécessairement, est l'expression de la pensée gouver-
« nementale ; puis, auprès de lui, un préfet qui, néces-
« sairement aussi, est nommé par le Gouvernement, un
« projet qui groupe autour de ces deux fonctionnaires
« les délégations de Conseils généraux qui sont les élus
« du pays, qui en sont les représentants les plus vrais,
« les plus rapprochés, les plus intimes, un tel projet se-
« rait du fédéralisme ? » La mission confiée au Conseil
supérieur divisionnaire n'est-elle pas d'ailleurs essen-
tiellement provisoire, strictement limitée au temps pen-
dant lequel le Gouvernement central serait hors d'état
d'agir. Dès lors, il est impossible de venir sérieusement
agiter le spectre du fédéralisme.

Mais on a dit que la loi était inutile. Les Conseils gé-
néraux, a-t-on prétendu, trouveront dans leur propre
initiative, la puissance de pourvoir au danger de la si-
tuation. C'étaient là de belles paroles. M. de Tinguy
n'était pas si optimiste. « J'ai une confiance très grande
« dans le courage personnel des membres des Conseils
« généraux », concédait-il, « mais je suis convaincu aussi

« qu'ils ne feront rien, si une loi préalablement existante,
« ne leur en impose pas le devoir. Ils ne feront rien, pour-
« quoi ? parce qu'en France, on est esclave des formes
« légales, parce que les Conseils généraux ne peuvent
« pas se réunir légalement, s'ils ne sont pas convoqués
« par les préfets, et les préfets ne les convoquent que sur
« un ordre du Gouvernement central. Or, si le Gouverne-
ment central est renversé, il est indubitable qu'il ne
« donnera pas aux préfets, l'ordre de convoquer les Con-
« seils généraux ; voilà une réponse péremptoire. »

Que cet esclavage du formalisme constitue un grand danger, certes ! Mais il existe, il faut compter avec lui et ne pas retomber dans des errements qui nous ont valu 1830 et 1848. « Eh bien, faisons la loi qui tracera
« à chacun son devoir ; c'est indispensable, et je ne
« sais plus quel grand penseur a énoncé cette vérité qui
« me paraît palpable : « Ce qui est difficile en révolu-
« tion, ce n'est pas de faire son devoir, c'est de le con-
« naître (1). »

De Montigny, avant de Tinguy, s'était efforcé de dé- fendre le projet à l'aide d'arguments renouvelés du rapport de Desèze (2). Depasse termina la discussion au milieu de l'indifférence générale, en reprenant ce plai-

(1) *Moniteur universel*, du dimanche 9 février 1851, p. 421, col. 2, à 422, col. 1.

(2) *Moniteur universel*, du dimanche 9 février 1851, p. 420, col. 1 à 3. C'est de Montigny qui, le premier, a employé l'expression « seconde ligne de défense », pour désigner l'organisation prévue dans le projet élaboré par la Commission.

doyer (1). Dupin, qui présidait, mit alors aux voix la question de savoir si l'Assemblée passerait à une seconde délibération sur la proposition. La négative fut adoptée par 361 voix contre 268, sur 629 votants (2). La législative ne jugeait pas le texte de la Commission digne d'une discussion plus approfondie.

La presse ne fit pas à la proposition de bien imposantes funérailles. *Les Débats* approuvèrent la décision de l'Assemblée. « Le remède proposé par la Commission était-il
« efficace ? A quelques égards n'était-il pas aussi
« dangereux ou plus dangereux que le mal même ? Com-
« ment régler, comment décider d'une manière absolue
« ce qui peut être bon, utile et opportun dans les circons-
« tances exceptionnelles que l'on prévoit ? Comment
« soumettre à la loi les révolutions elles-mêmes, c'est-à-

(1) *Moniteur universel*, du dimanche 9 février 1851, p. 422, col. 2 à 423, col. 2.

(2) *Moniteur universel*, du dimanche 9 février 1851, p. 423, col. 2. Cf. p. 425, col. 1 et 2, la liste des votants. Rien n'est plus curieux à consulter que cette liste. Un certain nombre des représentants d'alors devaient se retrouver, vingt et un ans plus tard, sur les bancs de l'Assemblée Nationale, au moment de la discussion de la loi Tréveneuc ; il n'est donc pas indifférent de savoir quelle a été leur attitude en 1851. Parmi les partisans de la loi, on remarque, entre autres, les deux Audren de Kerdrel, Berryer, Dahirel, de Dampierre, Gaslonde, le général Le Flô, Martel, Alfred Nettement, de Tréveneuc, Vitet et tous les députés bretons. Parmi les députés hostiles au projet, on relève les noms de Abbaticci, Arago, Barroche, Barthélemy-Saint-Hilaire, tous les Bonaparte, le général Cavaignac, Crémieux, Dufaure, Gavini, Hennequin, Laboulaye, Lamartine, Lamennais, Victor Lefranc, Mathieu Bodet, Mathieu de la Redorte, Edgar Quinet, Raspail, Rouher, Sainte-Beuve, Thiers, Victor Hugo, Wolowski.

« dire ce qui est en dehors de toutes lois, ce qui échappe
« à toute règle précise ?... (1) » *La Démocratie Pacifique*,
dans son numéro du 9 février 1851, se contenta d'enre-
gistrer le résultat du débat, sans se livrer au moindre com-
mentaire (2). *Le National*, qui considérait le vote de l'As-
semblée comme une victoire, pour la gauche, se livra à quel-
ques remarques ironiques sur le projet de la Commission :
« L'Assemblée a repoussé à une grande majorité la pro-
« position de MM. de Tinguy, Desmaret, Tron, Monti-
« gny et autres représentants de la droite légitimiste,
« tendant à organiser quatre-vingt-six gouvernements
« en France, en cas d'insurrection à Paris. Cette ingé-
« nieuse proposition avait été prise en considération, il
« y a quelques mois, par l'unanimité du grand parti de
« l'ordre. Mais aujourd'hui, comme nous venons de le
« dire, elle a échoué complètement. Le grand parti s'est
« scindé, et la gauche a eu pour auxiliaires le ministère et
« les élyséens unis au tiers-parti. C'est encore une coali-
« tion. Ainsi la gauche voit venir à elle tour à tour, sui-
« vant les questions qui s'agitent, les diverses fractions
« de l'ancienne majorité (3) ».

A l'inverse, l'*Opinion publique* et l'*Union* déplorèrent

(1) *Journal des Débats* (libéral), dimanche 9 février 1851, p. 1, col. 2. L'article est signé : L. Alloury.

(2) *La Démocratie pacifique*, dimanche 9 février 1851, p. 4, col. 3. L'article est signé : Allyre Bureau.

(3) *Le National* (républicain), dimanche 9 février 1851, p. 1, col. 4. L'article porte la signature de Théodore Pelloquet, secrétaire de la rédaction.

Le rejet de la proposition. « L'Assemblée, déclara nettement dans l'*Opinion publique*, a mal saisi la pensée du projet de loi proposé. M. le ministre de l'Intérieur et M. Dufaure en ont parlé comme si elle créait de véritables dangers d'anarchie. Ils ont oublié deux choses ; la première, c'est que cette loi n'est applicable que lorsque l'anarchie existe, et qu'au lieu de la créer, elle y pourvoit ; la seconde, c'est qu'elle ne détruit pas les autorités administratives qui représentent le pouvoir central, mais qu'au contraire, elle groupe autour d'elles les influences locales, et, par conséquent, leur donne une puissance morale qui, sans cela, leur manquerait ». Le rejet de la proposition, conclut-il, sera une raison de plus de fortifier l'organisation locale dans la loi sur l'organisation communale et départementale. Cette force lui permettra de remplir naturellement la mission que MM. de Tinguay, Tron et autres auraient voulu lui confier par une loi formelle. « Il ne faut plus qu'on puisse dire : Qui a Paris a la France (1). » L'*Union*, de son côté, condamna énergiquement l'attitude de Dufaure. « Il a vu dans la proposition, un danger d'anarchie et de guerre civile, parce qu'elle tendait à créer quatre-vingt-six pouvoirs distincts. C'est bien là le langage des hommes qui veulent imposer à la France, les caprices de la capitale (2). »

(1) *L'opinion publique* (légitimiste), dimanche 9 février 1851, p. 1, col. 2 et 3.

(2) *L'Union* (légitimiste), dimanche 9 février 1851, p. 1, col. 3, sous la signature de Pagès-Duport.

Mais ce furent *La République* et *l'Univers* qui résumèrent le mieux les deux opinions adverses. *La République*, par la plume de Courcelle-Seneuil, s'empara de la thèse d'Hennequin et proclama après lui que « ce n'est
« pas la force matérielle qui protège les gouvernements ;
« c'est la force morale qu'ils tirent surtout de leur origine. » Ainsi, la Chambre du 24 février, composée de privilégiés, avait été balayée par le premier effort du peuple ; l'Assemblée nationale, au contraire, avait puisé, dans le suffrage universel, la force de triompher de l'insurrection de juin. Il ne servait à rien de chercher à réglementer les révolutions à venir : malgré toutes les lois du monde « un gouvernement sans force morale, ne peut
« avoir de défenseurs, tandis qu'un gouvernement fondé
« sur un principe, en trouve en tous lieux (1) ».

L'Univers constatait que le rejet de la proposition prouvait évidemment que le parti de la Révolution était en majorité à la Chambre. Fallait-il regretter pratiquement cette décision parlementaire ? C'était selon. Sans doute les propositions d'où le texte de la Commission était originaire, étaient inspirées d'un excellent esprit. Mais, pour supprimer les révolutions, « les bonnes intentions sont insuffisantes et les meilleures lois inutiles.
« Les révolutions sont des cas de force majeure ; on ne
« les réglemente pas à l'avance. » Le projet de la Commission, même adoptée, eût été inefficace. Mais une

(1) *La République*, dimanche 9 février 1851, p. 2, col. 1.

discussion plus approfondie, ou tout au moins une seconde délibération, n'aurait pas été inutile. Elle aurait démontré au pays attentif, les inconvénients de la centralisation, qui n'est autre que la « révolution organisée ». Elle aurait appris aux départements que, conformément à l'opinion exprimée à la tribune par le ministre de l'Intérieur, le droit de résistance ressort, pour eux, de toute révolution violente. Si l'Assemblée avait consenti à consacrer à la question un débat ultérieur, « la France, cour-
« bée sous tant de vicissitudes révolutionnaires, aurait,
« en apprenant ses droits, appris à se relever, à se re-
« dresser ». Mais c'est en vain que les partisans du projet avaient tenté d'éclairer la Législative sur les dangers de la situation. Les révolutionnaires l'avaient emporté (1).

Il est assez singulier que, parmi tous ces journaux, pas un n'ait fait la moindre allusion à un coup d'Etat possible. Pour eux, il semble que le seul danger à redouter, ce soit l'insurrection, le mouvement populaire. Personne ne paraît se rendre compte que la répugnance du Gouvernement pour le projet de loi ait une origine intéressée. Et pourtant, le rejet des propositions de Tinguay et autres n'a pas été sans faciliter la préparation du 2 décembre. C'est en vain qu'à ce moment les comités de résistance adressèrent une circulaire aux conseillers généraux, en les invitant à se réunir spontanément au chef-lieu du

(1) *L'Univers* (catholique), dimanche 9 février 1851, p. 1, col. 4 et 2, col. 1, sous la signature : Coquille.

département (1). Une initiative aussi tardive ne pouvait pas avoir de grands résultats. Nulle part, on ne trouve trace de cette défense *in extremis*. Il est impossible même de savoir, si, antérieurement au coup d'Etat, les Conseils généraux s'étaient inclinés devant la décision de l'Assemblée ou avaient, au contraire, protesté contre la fin de non-recevoir opposée à leurs revendications. L'analyse des vœux de la session de 1851, n'a paru qu'en juin 1852. Il est probable que le Gouvernement a soigneusement purgé ce recueil officiel, de tout ce qui aurait pu paraître un blâme anticipé ou l'indice d'un libéralisme dangereux. Toujours est-il que, dans l'*Analyse des vœux*, parue en 1852, on ne trouve pas même une expression de regret pour le rejet, par l'Assemblée, des diverses propositions relatives à la convocation extraordinaire des assemblées départementales.

Pendant de longues années, les Conseils généraux, soumis à une rigoureuse surveillance, vont retomber dans le silence. Ils n'en sortiront plus qu'au lendemain du 4 septembre.

(1) A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 803, note 1.

CHAPITRE III

LE 4 SEPTEMBRE ET LE DÉCRET DU 25 DÉCEMBRE 1870

Louis-Napoléon, au cours de sa présidence, avait eu le temps d'apprécier l'esprit frondeur des Conseils généraux. Au lendemain du coup d'Etat, il avait tout à craindre d'Assemblées aussi soucieuses de la légalité et aussi populaires. Il se hâta donc d'en réduire l'indépendance et d'en renouveler le personnel.

Pour obtenir le premier résultat, il usa d'un procédé indirect. Le 25 mars 1852, un décret sur la décentralisation administrative augmentait, dans de notables proportions, les prérogatives des préfets. « Considérant, li-
« sait-on dans le préambule, qu'on peut gouverner de loin,
« mais qu'on n'administre bien que de près ; qu'en con-
« séquence, autant il importe de centraliser l'action
« gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de
« décentraliser l'action purement administrative. » Tan-
dis que les préfets acquéraient en conséquence une auto-
rité plus grande, les décisions des Conseils généraux
restaient soumises à l'approbation du pouvoir central :
les budgets départementaux, par exemple, continuaient
d'être visés par le ministre de l'Intérieur (art. 1^{er}). D'une

part, augmentation des fonctions préfectorales ; de l'autre, maintien d'une surveillance attentive sur les Conseils généraux ; telle était la double conséquence du décret du 25 mars (1).

Peu après le prince-président devait se montrer plus brutal encore envers les Assemblées départementales. La loi du 7 juillet 1852 décida du renouvellement intégral des Conseils généraux. Pour reprendre une forte expression, employée quelques années plus tard pour qualifier cette mesure, « on les jeta dehors » (2). Les nouvelles élections devaient avoir lieu dans chaque commune, au suffrage universel, et durer deux jours dans les communes d'au moins deux mille cinq cents habitants. Le recensement des votes se ferait au chef-lieu de canton. Pour être élu au premier tour de scrutin, un conseiller général devrait réunir la majorité absolue des votes exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. La majorité relative suffirait au second tour.

Mais ce n'était pas tout : désormais, les président, vice-présidents et secrétaires des Assemblées départementales, seraient nommés pour chaque session et choisis parmi les membres du Conseil, par le président de la République. En outre, les séances des Conseils généraux cesseraient d'être publiques.

(1) Duvergier, t. LII, p. 253, col. 2.

(2) M. Villain à l'Assemblée nationale. *Journal officiel* du mercredi 22 mars 1871, p. 208, col. 3 et 209, col. 1.

Le Gouvernement, dans l'exposé des motifs du projet de loi, n'avait pas dissimulé l'une des raisons qui l'avaient poussé à réclamer cette double modification à la législation antérieure. « Pas plus que les Conseils d'arrondis-
« sement et les Conseils municipaux, les Conseils géné-
« raux ne sont des corps politiques. Leur mission essen-
« tielle est de distribuer l'impôt entre les arrondisse-
« ments, et de voter les centimes additionnels réclamés
« par les besoins de chaque département ; mais, et pré-
« cisément parce que le Conseil général n'exerce d'ac-
« tion que dans le département et sur les affaires
« du département, il doit nécessairement rester étran-
« ger à la politique générale qui embrasse toute la
« France.

« Or l'expérience a prouvé que la nomination des pré-
« sident, vice-présidents et secrétaires, par le Conseil
« général, devenait fort souvent l'occasion d'une lutte
« politique dans laquelle chaque parti cherchait à faire
« montre de ses forces par le triomphe des candidats de
« sa couleur, et dont l'excitation se continuait d'ordi-
« naire pendant le reste de la session.

« La publicité des séances présentait des inconvénients
« analogues : trop souvent on parlait moins pour le
« Conseil que pour le public ; on aspirait à la réputation
« d'orateur, germe de candidature pour un théâtre plus
« élevé. Et, pendant ces luttes oratoires ou politiques,
« les affaires du département ne se faisaient pas, ou se
« faisaient moins bien qu'on n'était en droit de l'at-

« tendre des hommes généralement distingués qui com-
« posaient ces Conseils (1) ».

Mais cette raison utilitaire n'était pas la véritable origine des deux modifications précitées. Par la nomination du bureau des Conseils généraux, le Gouvernement comptait exercer désormais une influence sur la direction des débats. Par la suppression de la publicité des séances, il empêchait tout contact direct entre les Assemblées départementales et leurs électeurs, et diminuait du même coup leur popularité.

Enfin, pour parer à toute velléité d'indépendance, le président de la République se réservait, en dehors de l'approbation des Chambres, et sans avoir à fournir de motifs, le droit de prononcer la dissolution des Conseils généraux ; il serait tenu seulement de faire procéder à une nouvelle élection avant la session annuelle ou, au plus tard, dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution (art. 6) (2).

Tel était le régime sous lequel allaient vivre les Assemblées départementales, entre le 1^{er} août 1852 (4), date de l'élection des nouveaux conseillers généraux, et le 4 septembre 1870. Il n'est donc pas étonnant que,

(1) *Moniteur universel* du 17 juin 1852, p. 913, col 3.

(2) Duvergier, t. LII, p. 461, col. 2 à 465, col. 1. « Loi sur le renouvellement des Conseils généraux, des Conseils d'arrondissement et des Conseils municipaux et sur la nomination des maires et adjoints. »

(3) Cette date avait été fixée par un décret du 7 juillet 1852. Duvergier, t. LII, p. 465, col. 2.

pendant ce laps de temps, elles n'aient joué aucun rôle politique. Il semblerait pourtant, au premier abord, que l'élection au suffrage universel dût conférer aux conseillers généraux une certaine liberté d'allures. C'est oublier la pratique des candidatures officielles qui n'a pas cessé de sévir pendant tout le second Empire, même pour le recrutement des Assemblées locales. Etroitement surveillés, tenus à l'écart du grand public, composés en immense majorité par des créatures de l'Empire, présidés par un homme-lige du Gouvernement, les Conseils généraux étaient entièrement à la discrétion du ministre.

La loi du 18 juillet 1866 devait augmenter quelque peu la compétence administrative des Assemblées départementales, sans rien changer au statut politique qui leur avait été imposé en 1852. Le 23 juillet 1870, au contraire, une légère modification allait corriger dans un sens libéral cette législation sévère. Le Conseil général reprenait le droit de se choisir à lui-même, lors de l'ouverture de chaque session, ses président, vice-présidents et secrétaires (1). Il réglerait l'ordre de ses déli-

(1) Duvergier, t. LXX, p. 218, col. 1. *Art. 1^{er}* : « A l'ouverture de
« chaque session, le plus âgé des membres présents du Conseil
« général, remplit les fonctions de président ; le plus jeune rem-
« plit les fonctions de secrétaire.

« Il est procédé immédiatement à l'élection du président, des
« vice-présidents et des secrétaires.

« L'élection a lieu à la majorité des suffrages.

« Si les deux premiers tours de scrutin n'ont pas donné de ré-
« sultat, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux

bérations, élaborerait, s'il le jugeait convenable, un règlement intérieur ; déciderait tout ce qui concernerait la composition et le mode de publication de ses procès-verbaux, rédigerait chaque jour, sous la surveillance du président, des comptes-rendus sommaires des séances, qui, seuls, seraient publiés par la presse (art. 2). Tout habitant ou contribuable du département aurait, maintenant le droit de demander communication sans déplacement, et de prendre copie des délibérations (art. 3) (1).

C'était, en somme, le retour à la loi du 22 juin 1833. On l'aurait même dépassée de beaucoup, si le Sénat n'avait pas rejeté un article adopté par le Corps législatif et conçu dans les termes suivants : « Les Conseils « généraux peuvent émettre tous les vœux d'intérêt gé-
« néral et tous les vœux politiques qui ne sont pas con-
« traire à la Constitution. » On voit tout l'intérêt qu'aurait présenté une semblable innovation. C'eût été la proclamation d'un droit, maintes fois revendiqué par les Assemblées départementales, et jusque-là toujours légalement refusé. Or, cette fois, le Gouvernement ne s'y opposait pas d'une manière absolue ; il jugeait seulement qu'une telle clause n'était pas à sa place dans une loi qui ne s'occupait absolument pas des attributions

« candidats qui ont obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de
« suffrages, le plus âgé est nommé. »

(1) Loi portant modification de diverses dispositions relatives aux conseils généraux et aux Conseils d'arrondissement. Duvergier, t. LXX, p. 217, col. 2 à 219, col. 2.

du Conseil général. Lors de la discussion de cet article, au Sénat, des réserves formelles furent faites à ce sujet, et l'examen de cette importante question fut remis à l'époque où le Gouvernement déposerait un projet de loi relatif à la réorganisation des Assemblées départementales. Un tel libéralisme, même verbal, était bien dans l'esprit de la politique intérieure que suivait le second Empire à cette époque.

Non seulement le Gouvernement impérial n'eut pas le temps d'élaborer la loi promise, mais les nouvelles dispositions de la loi du 23 juillet, elles-mêmes, ne furent pas mises en pratique avant le 4 septembre. Un décret du 12 août 1870 (1), en effet, ajourna *sine die* la session des Conseils généraux, fixée primitivement au 22, et les choses en étaient là, lorsque le Gouvernement de la défense nationale s'empara de la direction des affaires. De sorte qu'au lendemain de la proclamation de la République, il n'y avait, pour représenter les départements, en face du Gouvernement révolutionnaire, que des Conseils généraux à la mode de 1852.

Quelle attitude Jules Favre et ses collègues allaient-ils observer à l'égard de ces Assemblées issues d'un suffrage faussé par la pratique des candidatures officielles, et violemment impérialistes pour la plupart ?

Ils ne furent pas bien longtemps avant de manifester leur hostilité. La session d'août n'ayant pas eu lieu, la

(1) *Bulletin des lois*, s. 11, b. 1843, t. XXXVI, n° 18018, p. 323-324.

répartition des contributions foncières, personnelles-mobilières et des portes et fenêtres pour l'année 1871, n'avait pas été faite. Il s'agissait d'y pourvoir au plus tôt, les nécessités de l'heure interdisant tout retard de cette nature. Comment procéder ? Allait-on convoquer d'urgence les Assemblées départementales ? Les membres du Gouvernement s'en gardèrent bien. Par un décret du 13 septembre 1870, les préfets furent chargés de suppléer à l'action des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement. On les chargea de répartir eux-mêmes les trois impositions susdites, en prenant pour base les cotes de l'année 1870. Quant aux centimes additionnels pour dépenses du budget départemental, le décret les fixait d'autorité aux mêmes chiffres qu'en 1870 (1).

Les Conseils généraux perdaient de la sorte leur principale raison d'être ; mais ils n'en existaient pas moins encore. Le Gouvernement de la défense nationale qui s'était préoccupé, aussitôt installé, de recourir au suffrage universel, pour renouveler intégralement tous les Conseils municipaux et faire élire une Assemblée constituante (2), n'avait fait aucune allusion aux Conseils généraux. Ils subsistaient donc, pour ainsi dire, par préterition. Cela ne souffrait aucun doute ; si bien que, lorsque la situation financière se compliqua et qu'il

(1) Duvergier, t. LXX, p. 330, col. 1 et 2.

(2) Décret du 16 septembre 1870. Duvergier, t. LXX, p. 332, col. 2.

fallut recourir aux emprunts (1), nombre de préfets, soucieux de ne pas assumer entièrement d'aussi lourdes responsabilités, songèrent à réunir auprès d'eux le Conseil général et à lui faire jouer le rôle d'un Conseil des finances départementales. Quelques-uns réalisèrent ce dessein (2). D'autres y renoncèrent purement et simplement. Certains allèrent jusqu'à convoquer les conseillers généraux, mais durent s'en tenir là, en face de la réputation que manifestaient leurs administrés, à la pensée que des contributions, destinées à la défense nationale, seraient réparties par des serviteurs de l'Empire. Telle fut, en particulier, l'attitude du préfet des Pyrénées-Orientales.

Dans ce département méridional, les passions étaient tout particulièrement excitées. Au début d'octobre déjà, il y avait eu, dans quelques communes, une certaine agitation (3), peut-être royaliste (4). M. Jousserand, préfet de la défense nationale, avait dû, à cette occasion, déployer une grande énergie. Ce fut bien pis lorsque parvint à Perpignan la nouvelle de la capitulation de Metz ; cette fois le désordre confina à la rébellion. Toutes les

(1) Décret du 25 octobre 1870. Duvergier, t. LXX, p. 417, col. 1 et 2.

(2) Cf. Discours de M. Albert Desjardins à l'Assemblée nationale. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 883, col. 3.- Allocution du préfet des Pyrénées-Orientales à la Commission départementale, dans le *Journal des Pyrénées-Orientales* du vendredi 18 novembre 1870.

(3) *Journal des Pyrénées-Orientales*, 5 octobre 1870.

(4) *L'Indépendant des Pyrénées-Orientales*, 8 octobre 1870.

rancunes amassées contre l'Empire se firent brusquement jour, et certains bonapartistes notoires virent leur existence menacée (1).

(1) *Moniteur universel*, édition de Tours, vendredi 11 novembre 1870, p. 209, col. 4, sous le titre : « Proclamation du préfet de Perpignan ». « Il semble bien difficile de connaître l'exacte « vérité sur les scènes affreuses dont Perpignan vient d'être le « théâtre. Les feuilles locales, obéissant manifestement à un mot « d'ordre (*Le Journal des Pyrénées-Orientales* du 15 novembre 1870 « s'insurge contre cette assertion), n'en parlent pas. Mais la proclamation suivante du préfet des Pyrénées-Orientales, indique « assez la gravité des incidents sur lesquels on veut faire le silence :

« Citoyens,

« Si quelques désordres se sont produits dans la ville, à la suite « de la nouvelle de la catastrophe de Metz, et ont pu paraître « excusables en raison de l'émotion bien légitime produite par « cette infâme trahison, ils ont acquis dans la soirée une gravité « qui exige, de la part de la population, la plus grande énergie pour « en prévenir le retour.

« On a battu le rappel sans ordre, ni de la municipalité, ni du « colonel de la garde nationale.

« Des hommes, abritant leurs mauvaises passions sous le « manteau de républicanisme, ont ajouté à tous nos malheurs, « le malheur le plus grand de tous, une tentative de guerre civile.

« Ils ont tourné, contre un vieillard, des armes qui leur avaient « été confiées pour le maintien de l'ordre et la défense de la Patrie.

« Ils ont méconnu l'autorité du maire de la ville.

« Ceux-là ne sont pas des républicains.

« Ceux-là veulent tuer la République.

« Ceux-là ne songent ni à nos désastres, ni à l'ennemi qui ravage « le sol de la France.

« S'il est des braves gens qui s'oublient jusqu'à se mêler à ces « misérables, qu'ils ne soient pas surpris d'être reniés par nous.

« La justice est saisie, les coupables seront connus, je l'espère, « et poursuivis avec toute la rigueur des lois.

« Que tous les bons citoyens suivent le noble exemple qui leur « a été donné hier soir par les chefs de la municipalité et ces offi-

Or, à ce moment même le préfet se préoccupait de savoir comment il pourrait faire face aux exigences pécuniaires du Gouvernement ; tout bien considéré, il avait jugé que le moyen le plus pratique d'y satisfaire, serait un emprunt départemental. Restait à l'organiser. Pour y parvenir, M. Jousserand songea à recourir aux lumières des conseillers généraux. Il prit donc un arrêté pour les convoquer et fixa la date de leur première réunion au 5 novembre (1). Aussitôt cette mesure connue, elle rencontra à Perpignan une très vive opposition. La convocation du Conseil général « élu sous l'Empire, à « l'époque des candidatures officielles » parut profondément impolitique au lendemain de la capitulation de Metz et des scènes regrettables qui en avaient été la conséquence. La Commission municipale émit le vœu que le préfet renonçât à ce moyen, « en ajoutant qu'elle « ne pourrait pas répondre de la tranquillité publique (2) ».

M. Jousserand céda à ces sollicitations, Le vendredi, 4 novembre 1870, le *Journal des Pyrénées-Orientales*,

« ciers de la garde nationale, toujours au premier rang, quand il
« s'agit de se dévouer pour le maintien de l'ordre et le respect de
« la loi.

« Qu'ils se tiennent, eux aussi, en permanence, à l'exemple de
« la garde nationale de Paris, pour faire justice des gredins qui
« paraissent avoir juré la mort de la République et le triomphe
« des Prussiens. »

(1) Cela ressort d'un avis inséré dans le *Journal des Pyrénées-Orientales* du vendredi 4 novembre 1870.

(2) Exposé du préfet des Pyrénées-Orientales à la Commission départementale. *Journal des Pyrénées-Orientales* du vendredi 18 novembre 1870.

à la demande de la préfecture, insérait l'avis suivant :
« Messieurs les membres du Conseil général sont priés
« de considérer comme non avenue, la convocation qui
« leur avait été adressée pour la réunion de samedi pro-
« chain. »

Le lendemain, l'*Indépendant*, journal républicain du département, approuvait hautement cette décision. Dans une apostrophe générale aux citoyens, un des rédacteurs, M. Galand, s'écriait : « Vous voulez faire mou-
« voir un des rouages de la machine impériale ; vous
« vouliez réunir le Conseil général. Mais le Conseil gé-
« néral n'existe plus, n'existait plus déjà, car vous ne
« pouviez vous en servir, que le mépris et le dégoût sur
« les lèvres ou dans le cœur. Il y aurait eu un immense
« éclat de rire, et le rire n'est plus de saison.

« Ainsi donc, la légalité d'hier n'existe plus ou ne doit
« plus exister puisqu'elle fait obstacle.

« La légalité de demain, la légalité de la République
« n'existe pas encore, et tout est à refaire.

« Il ne nous reste plus que la légalité révolutionnaire,
« la légalité qui sort des événements, les mesures de sa-
« lut public (1). »

Singulier langage, mais qui traduisait à merveille les nécessités de la situation. Le temps pressait, en effet ; il fallait agir, et, à défaut du Conseil général, le préfet n'avait autour de lui personne pour le conseiller. Que

(1) *L'Indépendant des Pyrénées-Orientales*, n° du samedi 5 novembre 1870.

faire ? Il réfléchit alors que, « si, dans quelques départements, les Conseils généraux avaient été réunis par « les préfets, d'autres préfets les avaient considérés « comme n'existant plus, comme ayant été engloutis « avec l'Empire, dans l'abîme qu'il avait creusé lui-même, et cela, sans que le Gouvernement s'en fût « ému ».

Aussi, « en présence de la situation qui lui était faite « par l'opposition de l'opinion publique à Perpignan, et « autorisé à penser que la Révolution du 4 septembre « avait frappé de déchéance l'ancien Conseil général », M. Jousserand se décida-t-il à prendre un arrêté « pour « dissoudre d'abord ce Conseil, afin de lui enlever toute « apparence d'existence légale, et pour nommer ensuite « une Commision départementale » (1) de dix-sept membres (un par canton), destinée à le remplacer. Cet arrêté du 11 novembre (2) fut confirmé dans son entier, le 14, par un décret de la délégation de Tours (3).

Ce n'était pas la première fois, d'ailleurs, que la délégation du Gouvernement, sur la proposition d'un préfet, approuvait de semblables mesures. Le 5 novembre déjà, un décret (4) avait déclaré dissous le Conseil général de

(1) Exposé du préfet des Pyrénées-Orientales à la Commission départementale. *Journal des Pyrénées-Orientales* du vendredi 18 novembre 1870.

(2) *Journal des Pyrénées-Orientales*, n° du 15 novembre 1870.

(3) Duvergier, t. LXX, p. 450, col. 2. *Journal des Pyrénées-Orientales* du 22 novembre 1870 ; *L'Indépendant des Pyrénées-Orientales* du 23 novembre 1870.

(4) Bulletin des lois s. XII, délég., b. 12, p. 175

Vaucluse, et nommé, pour en faire fonctions, une Commission départementale (1). Le 12 décembre, la délégation, transportée à Bordeaux, modifia, dans les mêmes conditions, l'organisation départementale de la Loire (2), le 17, ce fut le tour du Var (3).

L'origine de ces mesures était-elle la même que pour les Pyrénées-Orientales ? Il est impossible de s'en rendre compte dans l'état actuel de la documentation. On sait seulement que, sur certains points du territoire, les Conseils généraux, se considérant comme la seule représentation légale de la France, se réunirent spontanément, en dehors de toute initiative préfectorale. On sait aussi que l'opposition, mécontente de voir sans cesse différer l'élection de l'Assemblée constituante, tâcha d'orienter l'opinion vers une réunion de délégués des Conseils généraux. On sait encore que cette idée trouva de l'écho dans des journaux étrangers (4).

(1) La première réunion de cette Commission eut lieu le 7 novembre au soir, dans la salle du Conseil, à la Préfecture. Cf. le *Mercur* aptésien du 13 novembre 1870, p. 3, col. 4.

(2) Duvergier, t. LXX, p. 486, col. 2, et 487, col. 1.

(3) Duvergier, t. LXX, p. 487, col. 1 et 2.

(4) « Est-il besoin de rappeler les réunions spontanées de plusieurs Conseils généraux, lors de nos derniers désastres et comment, quand la France, dont ils formaient la seule représentation légale, n'avait marchandé au Gouvernement de Tours et de Bordeaux ni son argent ni ses enfants, comment, sous le coup de désastres nouveaux, et doutant de ses sauveurs improvisés, l'opinion inquiète cherchait de toutes parts, sans bruit, mais avec persistance, par quels moyens suppléer à la réunion d'une Assemblée obstinément refusée ? Les mots de délégués des Conseils généraux furent alors murmurés, et, des journaux étran-

Sont-ce des Conseils généraux ainsi rassemblés dont les préfets de Vaucluse, de la Loire et du Var réclamèrent la dissolution ? La proposition qu'ils soumièrent au Gouvernement de la défense nationale tendait-elle, au contraire, à prévenir de semblables réunions ? — On l'ignore.

Mais on comprend l'exaspération qui devait s'emparer de la délégation de Bordeaux, en voyant ces Conseils généraux dissous dans certains départements, servir ailleurs de ralliement aux partisans des trois monarchies. Gambetta et ses collègues n'avaient pas le temps de s'occuper des détails. Comment avoir du doigté dans des circonstances aussi exceptionnelles. Ils taillaient à grands coups de hache dans l'organisation impériale, dissolvant le Corps législatif, abolissant le Sénat (1), suspendant le Conseil d'Etat (2). Ce n'était rien pour eux que de détruire le dernier rempart derrière lequel s'abritaient encore les forces de la réaction. Le 25 décembre 1870, ce fut chose faite : un décret daté de Bordeaux et signé de Crémieux, Gambetta, Glais-Bizoin et Fourichon, prononçait la dissolution de tous les Conseils généraux

« gers s'étant faits les échos de ces rumeurs, la dictature y répondit par le décret du 25 décembre 1870. » Rapport de M. Henri Fournier sur les propositions Tréveneuc et autres. *Journal officiel* du mercredi 20 septembre 1871, p. 3588, col. 2.

(1) Duvergier, t. LXX, p. 320, col. 2. Décret du 4 septembre 1870.

(2) Duvergier, t. LXX, p. 330, col. 1. Décret du 15 septembre 1870.

et d'arrondissement et instituait à leur place des Commissions départementales. Voici, d'ailleurs, le texte de ce décret :

« Les membres du Gouvernement... vu les décrets des
« 12 et 16 septembre 1870 ; vu le décret du 13 sep-
« tembre 1870, daté de Paris, par lequel le Gouverne-
« ment de la défense nationale a réglé les mesures finan-
« cières nécessaires pour assurer les services départe-
« mentaux en 1871, et suppléer à l'action des Conseils
« généraux et des Conseils d'arrondissement ; vu la cir-
« culaire ministérielle du 17 décembre présent mois,
« décrètent :

Art. 1^{er}. — « Les Conseils généraux et les Conseils
« d'arrondissement sont dissous. Sont également dis-
« soutes les Commissions départementales dans les dé-
« partements où il en a été institué.

Art. 2. — « Les Conseils généraux sont remplacés par
« des Commissions départementales composées d'au-
« tant de membres qu'il y a de cantons dans le départe-
« ment. Elles seront instituées par le Gouvernement
« sur la proposition d'urgence des préfets.

Art. 3. — « Le budget départemental sera réglé con-
« formément au décret du 13 septembre 1870 et à la
« circulaire du 17 décembre de la même année (1). »

Il ne s'agit pas ici de discuter l'opportunité de cette mesure, mais d'en apprécier la légalité. Le problème se

(1) Duvergier, t. LXX, p. 490, col. 2, et 491, col. 1.

pose en ces termes : la délégation de Bordeaux, portion d'un gouvernement de fait essentiellement provisoire, avait-elle le droit de supprimer d'un trait de plume quatre-vingt-neuf collèges issus du suffrage universel, pour les remplacer par des Commissions administratives nommées par elle ?

Cela revient à déterminer l'étendue des pouvoirs des gouvernements de fait en général, et du Gouvernement de la défense nationale en particulier (1).

On serait tenté, au premier abord, de refuser toute capacité à des institutions issues de la révolution, qui se passent, en général, de la reconnaissance officielle de l'ensemble du pays (2).

(1) La question de délégation n'a, en effet, aucune importance. D'une part, le Gouvernement de la défense nationale devait prévoir l'isolement de Paris du reste de la France ; de l'autre, il lui fallait ramener à lui la province, où se manifestaient des symptômes de mécontentement et des tendances séparatistes. D'ailleurs rien ne s'opposait juridiquement à la désignation d'une délégation gouvernementale. En l'absence de constitution, l'investiture populaire donne pleins pouvoirs ; le Gouvernement de la défense nationale n'a fait qu'en user dans ses décrets des 12 et 16 septembre 1870. Cf. M. Larnaude à son cours, jeudi 23 février 1911.

(2) Dans un rapport, M. Félix Voisin a indiqué les conséquences absurdes auxquelles conduirait l'adoption de cette théorie. On en arriverait à discuter la validité même des décrets par lesquels un gouvernement de fait convoquerait les citoyens pour l'élection de leurs représentants à l'Assemblée nationale. Cf. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1413, col. 2 et 3, annexe n° 223 : « *Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de MM. Amédée Lefèvre-Pontalis et A. Bertauld, relative à la nomination d'une Commission de trente membres, qui aurait pour mission de réviser tous les décrets ayant un caractère législatif rendus par le Gouvernement de la défense nationale sur des objets étrangers à ladite défense.* »

Ce serait oublier que la souveraineté ne peut jamais être vacante, ni avoir des intermittences, qu'il y a continuité de l'Etat. Si on ne veut pas que la société périsse, que le lien social disparaisse, il faut admettre que la souveraineté est exercée par celui ou ceux qui la possèdent en fait, en tant tout au moins qu'il s'agit des intérêts de cette société (1). « Mais il faut pour cela, bien entendu, que ce gouvernement de fait soit véritablement un gouvernement et non une caricature de gouvernement ; il faut qu'il ait une existence réelle, qu'il ait pu être considéré comme représentant en fait le pays, au moins pendant un certain temps (2). »

Et s'il en est ainsi, « que le pouvoir ait été subi, accepté ou toléré, par cela seul qu'il a existé comme pouvoir, comme condition de l'existence et du maintien d'une société », il faut adopter les actes par lesquels il a vraiment accompli son devoir de gérant intérimaire et provisoire de la souveraineté (3).

Or, il faut le reconnaître, le Gouvernement du 4 septembre est un des gouvernements de fait qui peuvent être cités comme ayant été le plus obéi, comme ayant fait le plus régner l'ordre, maintenu le lien social, et accompli avec le plus d'activité et de dévouement les terribles devoirs qui lui incombait (1). D'après ce qui

(1) M. Bertauld à l'Assemblée nationale, le vendredi 16 juin 1871, *Journal officiel* du 17 juin 1871, p. 1395, col. 3.

(2) M. Larnaude à son cours, jeudi 23 février 1911.

(3) M. Bertauld à l'Assemblée nationale, *loc. cit.*

précède, il faut donc présumer qu'il a fait des actes valables. Mais lesquels ?

La question ne se pose pas pour les actes qui sont simplement du ressort de l'administration. Ceux-ci ont été faits conformément aux lois, du moins on peut l'espérer, et personne n'a jamais songé à dénier les pouvoirs exécutifs au Gouvernement de la défense nationale. Mais, quant aux pouvoirs législatifs, les opinions ont été partagées. Deux théories ont été soutenues sur ce point devant l'Assemblée nationale, toutes deux étayées d'arguments de valeur (2).

(1) M. Larnaude à son cours, jeudi 23 février 1911.

(2) L'origine de ce débat important est le dépôt, le 15 mars 1871, par M. Amédée Lefèvre-Pontalis, d'une proposition relative à la nomination d'une Commission parlementaire chargée de reviser les décrets législatifs rendus par le Gouvernement de la défense nationale sur des objets étrangers à ladite défense (*Journal officiel* du jeudi 16 mars 1871, p. 177, col. 3). La première Commission d'initiative parlementaire, le 28 mars 1871, déclara, par l'organe de son rapporteur, M. Bertauld, que cette proposition était digne d'être prise en considération. En voici le texte :

« L'Assemblée nationale,

« Considérant que le Gouvernement de la défense nationale a rendu, sur des objets étrangers à ladite défense, un certain nombre de décrets ayant le caractère législatif.

« Considérant qu'il est de principe, en France, qu'aucune loi ne peut être créée ni modifiée par décret, et sans avoir été délibérée par un pouvoir législatif régulièrement institué.

« Considérant qu'il importe de faire cesser les doutes qui peuvent s'élever sur la validité de ces actes dont la contradiction a déjà été signalée devant l'Assemblée.

« Décide qu'une Commission de trente membres sera nommée par les bureaux pour reviser tous les décrets ayant un caractère

La théorie restrictive a été défendue par MM. Amédée Lefèvre-Pontalis et Baragnon. Le Gouvernement du 4 septembre, ont-ils exposé, a pris le pouvoir avec un programme, celui de défendre la patrie. Il ne s'en est pas caché, tout au contraire. Ses membres, en effet, n'ont-ils pas déclaré, le 5 septembre 1870, dans une proclamation à l'armée :

« Nous ne sommes pas au pouvoir, mais au combat.

« Nous ne sommes pas le gouvernement d'un parti,

« législatif rendus par le Gouvernement de la défense nationale
« sur des objets étrangers à ladite défense, et pour en proposer à
« l'Assemblée la confirmation ou l'abrogation. » (Cf. *Journal officiel* du samedi 8 avril 1871, p. 472, col. 2, annexe n° 88).

Une Commission était alors désignée pour examiner la proposition de M. Lefèvre-Pontalis. Elle était composée de MM. Tailliefert, Voisin, Tirard, Bottieau, Delacour, Baze, Robert de Massy, Ganivet, de Guiraud, le général Billot, M. (?), A. Lefèvre-Pontalis, Savary, de Champvallier, Mayaud. Le 11 mai, M. Félix Voisin déposait, en son nom, un rapport concluant à ce qu'aucune suite ne fût donnée à la proposition (Cf. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1413, col. 2 à 1415, col. 1, annexe n° 223).

Le 2 juin, la question était portée devant l'Assemblée nationale. Le débat reprenait les 15 et 16 juin. Le vendredi 23 juin, enfin, l'Assemblée, en troisième lecture, adoptait un amendement Bertauld, dont voici la teneur :

Art. 1^{er}. — « Une Commission de trente membres sera nommée
« dans les bureaux, pour rechercher quels sont, parmi les décrets
« du Gouvernement de la défense nationale qui ont le caractère
« législatif et qui ne sont pas encore abrogés, ceux dont le caractère est temporaire, et dont l'empire a cessé avec les circonstances qui en ont été les causes.

Art. 2. — « Cette Commission sera chargée de signaler à l'Assemblée et au Gouvernement ceux des décrets législatifs ayant
« un caractère définitif qu'il serait urgent de rapporter ou de
« modifier. »

« nous sommes le Gouvernement de la défense nationale.

« Nous n'avons qu'un but, qu'une volonté : le salut de la patrie par l'armée et par la nation.... (1) »

Conformément à ce programme, ratifié par l'adhésion tacite du pays, le Gouvernement du 4 septembre a combattu à outrance ; on ne peut que l'en féliciter. Mais il a également légiféré à outrance, et ici, on ne peut plus lui donner raison, surtout lorsque, par certains de ses décrets, il a modifié ou bouleversé la législation antérieure.

« Un gouvernement de fait ou de hasard, qui n'a point reçu la sanction de la volonté nationale, qui n'a point en lui cette puissance législative que délègue la nation, ne peut, en réalité, faire de véritables lois (2) ». — « Il n'y a de lois que celles qui ont été délibérées par une Assemblée élue et législative (3). » Admettre que les décrets du Gouvernement de la défense nationale auraient par eux-mêmes force de loi, ce serait introduire dans la jurisprudence politique « cette funeste maxime que le premier aventurier assez hardi pour s'emparer du pouvoir un jour de révolution, qu'il s'appelle prince-président, gouvernement provisoire ou Com-

(1) Duvergier, t. LXX, p. 321, col. 1.

(2) Discours de M. Baragnon. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1396, col. 3.

(3) Discours de M. A. Lefèvre-Pontalis. *Journal officiel* du samedi 3 juin 1871, p. 1205, col. 2.

« mune de Paris, a le droit de bouleverser toute notre
« législation, et que la France lui doit obéissance (1) ».

Certes, aucune révolution ne sera jamais plus justifiable que celle du 4 septembre. « La France méritait
« bien cette compensation à ses malheurs, d'être soula-
« gée de l'Empire qui l'y avait précipitée. Mais si une
« révolution, même nécessaire, peut créer des droits au
« profit de ses auteurs, il faut proclamer bien haut
« qu'elle ne leur en confère jamais que deux : faire im-
« médiatement appel au pays, et statuer dans l'inter-
« valle... sur les intérêts urgents, et uniquement sur
« ceux-là. »

En admettant, comme le prétendent les membres du Gouvernement du 4 septembre, que les circonstances aient effectivement retardé la convocation du corps électoral, les contraignant ainsi à retenir la puissance absolue, il leur fallait, du moins, n'en user que dans l'intérêt de la défense nationale. Or ils ont ruiné, sur quantité de sujets étrangers à la défense, toute la législation française. « Où ont-ils puisé le principe nécessaire
« pour faire ces lois ? Où le pays aurait-il puisé quant
« à lui l'obligation d'y obéir (2) ? »

Ainsi, dans ce système, le Gouvernement du 4 septembre n'aurait valablement rendu que deux sortes de

(1) Discours de M. A. Lefèvre-Pontalis. *Journal officiel* du samedi 3 juin 1871, p. 1205, col. 2.

(2) Discours de M. A. Lefèvre-Pontalis. *Journal officiel* du samedi 3 juin 1871, p. 1205, col. 2 et 3.

décrets : ceux qui tendaient à l'élection d'une Assemblée nationale, et ceux dont l'utilité pour l'organisation de la défense s'était fait manifestement sentir. Les exceptions mises à part, tous les autres décrets, ayant été incompétemment promulgués, n'auraient qu'une existence en quelque sorte conditionnelle, subordonnée à la sanction de l'Assemblée nationale. Si, après examen, l'Assemblée en jugeait l'abrogation nécessaire, du fait de cette abrogation, ils seraient comme s'ils n'avaient jamais existé (1).

On serait bien tenté d'admettre cette construction, d'ailleurs logique. Ses adversaires eux-mêmes lui rendent hommage. « Rien n'est plus séduisant, pour les « esprits avides de voir s'établir définitivement en « France le règne de la moralité politique, que cette « protestation contre la funeste doctrine de la recon- « naissance des faits accomplis (2). » Mais, dès qu'on quitte le domaine de la théorie pure pour pénétrer dans

(1) « Si, par hasard, il se faisait que de nouveaux gouverne-
« ments d'aventure eussent quelques instants de vie sur le sol de
« notre pays, il faut qu'il soit entendu que, quoi qu'ils fassent,
« quelque hâte que de pareils gouvernements mettent à toucher
« à toutes les branches de la législation, ils ne peuvent bâtir que
« sur le sable ; qu'un jour arrive où ce qu'ils ont voulu faire, la
« souveraineté de la nation vient le reviser ; qu'elle fait des lois
« de ce qui est bon, et qu'elle plonge dans le néant ce qui est
« mauvais. »

Discours de Baragnon. Séance du 16 juin 1871. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1397, col. 2.

(2) Rapport de M. Félix Voisin. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1413, col. 2, annexe n° 223.

celui de la pratique, on s'aperçoit que ce système présente plus d'un inconvénient grave.

Et tout d'abord, comment déterminera-t-on avec certitude que telle ou telle mesure a répondu ou non aux besoins de la défense nationale ? Les apparences sont souvent trompeuses ; et, dès qu'on entre un peu dans les détails, le critérium choisi par MM. Lefèvre-Pontalis et Baragnon, apparaît comme singulièrement vague et insuffisant.

Pour prendre un exemple précis, que faut-il penser à cet égard du décret du 25 décembre 1870 ? A-t-il été uniquement inspiré par le souci de la défense ? Répond-il, au contraire, à des préoccupations d'ordre politique déplacées en l'occurrence ? Les deux opinions sont soutenables.

La délégation de Bordeaux, diront les partisans de la dernière, s'est appuyée, pour justifier sa détermination, sur le décret du 13 septembre 1870. Ce décret chargeait les préfets de suppléer les Conseils généraux dans la répartition de certaines impositions (1). L'ajournement de la session d'août des collèges départementaux et des nécessités financières évidentes justifiaient amplement cette mesure exceptionnelle. La mission confiée aux préfets était, d'ailleurs, strictement précisée, et l'arbitraire administratif, autant que possible bridé, puisque la répartition devait être faite sur les mêmes bases que

(1) Cf. *supra*, p. 153.

pour l'année 1870. Or, en 1869, les Conseils généraux avaient régulièrement fonctionné et les cotes de 1870 résultaient de leurs délibérations.

Si donc le décret du 25 décembre 1870 était aussi manifestement inspiré par l'intérêt de la défense que celui du 13 septembre, tout serait pour le mieux. Mais comment prétendre trouver, dans ce dernier, la base légale d'une dissolution de tous les Conseils généraux ? Quel rapport existe-t-il même entre deux textes aussi dissemblables ?

Le décret du 13 septembre supplée, par nécessité, à l'action des Conseils généraux sur un point particulier, mais ne songe pas à leur ôter l'existence. Il semble même que son but limité implique un sous-entendu en faveur de l'utilisation régulière des Conseils généraux pour toutes leurs autres attributions. C'est ainsi que l'ont entendu nombre de préfets, qui n'hésitèrent pas à convoquer les Conseils généraux et à les consulter au sujet de l'emprunt départemental.

Que certains préfets, dans l'intérêt de la tranquillité publique, aient renoncé à cette convocation, rien de plus légitime. Que d'autres, pour assurer néanmoins à la défense nationale les ressources pécuniaires indispensables, aient alors songé à remplacer ces Conseils généraux inutilisables par des Commissions départementales, rien de plus logique. Que, dans ces conditions, la délégation du Gouvernement, à Tours et à Bordeaux, ait régulièrement ratifié les mesures prises par les préfets

dans cet ordre d'idées, rien de plus rationnel. Mais de là à la dissolution générale des Conseils généraux, il y a bien loin.

Sans doute, la réunion spontanée, sur plusieurs points du territoire, de quelques Conseils généraux, les espoirs que cette réunion faisait naître parmi les adversaires de la République, et les inconvénients qui pouvaient en résulter, au point de vue de l'organisation de la résistance, suffiraient à justifier aussi la dispersion de ces Assemblées départementales trop remuantes. Mais, en face de celles-ci, il en est d'autres qui, régulièrement convoquées par les préfets, ont fait montre, à cette époque, d'un ardent patriotisme. « Au moment où il n'y
« avait plus d'Assemblée à Paris, où il n'y avait plus de
« députés, qui donc votait des fonds pour la défense na-
« tionale, qui donc équipait les armées ? les Conseils
« généraux, jusqu'au jour où ces droits et ces facultés,
« dont ils faisaient un si noble usage, leur ont été bru-
« talement retirés (1). »

On ne peut pas dire, cette fois, que les collèges départementaux, dont il vient d'être question, aient contrarié la défense nationale. A leur égard, tout au moins, il est indéniable que la mesure prise par la délégation de Bordeaux soit excessive. Le décret du 25 décembre 1870 a donc dépassé son but. Manifestement il contient une part d'arbitraire, et cela suffit, dans la théorie restric-

(1) M. Albert Desjardins à l'Assemblée nationale. Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 883, col. 3.

tive de MM. Lefèvre-Pontalis et Baragnon, à entraîner sa condamnation.

Pourtant un raisonnement différent pourra conduire des esprits nullement paradoxaux à des conclusions opposées. Le Gouvernement de la défense nationale, se diront-ils, avait pour mission de maintenir en France le lien social sous l'étiquette républicaine. Or, les Conseils généraux, dernier vestige du régime déchu, servaient d'écran à l'organisation des partis d'opposition. Pourquoi parler ici de l'attitude spécialement hostile de certaines Assemblées départementales, quand toutes étaient animées du même esprit et servaient, plus ou moins ostensiblement, les mêmes tendances ? A ce point de vue, les colères déchaînées par le décret du 25 décembre 1870 dans le camp des conservateurs et des monarchistes sont particulièrement instructives (1). Ainsi les Conseils généraux compromettaient l'unité d'action en favorisant les scissions politiques. Dans l'intérêt même de la résistance à l'envahisseur il était donc urgent de les dissoudre.

Et si ce motif paraissait trop politique, des raisons

(1) On trouve encore un écho de ce mécontentement dans le rapport de M. Henri Fournier sur la proposition Tréveneuc. « Quel « sentiment de consternation accueillit ce décret, vous ne l'avez « pas encore oublié ; on devinait que la dernière force légale ve- « nait d'être brisée, et que l'arbitraire et la dictature, après avoir « rompu tout frein, ne pouvaient plus qu'accroître la confusion « et précipiter la ruine. » *Journal officiel* du mercredi 20 septembre 1871, p. 3588, col. 2, annexe n° 656.

d'ordre plus pratique militeraient encore en faveur de la mesure extrême adoptée par la délégation de Bordeaux. Chacun est d'accord, en effet, pour reconnaître que la défense nationale exigeait de l'argent ; or, les Conseils généraux, souvent très suspects, ne semblaient pas aptes, étant données les circonstances, à répartir des contributions destinées à cette affectation spéciale ; l'eussent-ils été que la défiance marquée des populations se fût nettement opposée à ce qu'on confiât ce soin à des Assemblées trop impérialistes. Dès lors, il fallait bien les remplacer par d'autres collèges. Ce qui prouve surabondamment, qu'en rendant le décret du 25 décembre 1870, la délégation de Bordeaux ne faisait que céder à la nécessité la mieux établie.

Cet exemple suffira sans doute à montrer combien le système de MM. Lefèvre-Pontalis et Baragnon soulèverait de difficultés dans la pratique (1). Il serait toujours possible avec un peu d'ingéniosité de rattacher telle ou telle mesure à l'unique souci de la défense (2). Que de-

(1) M. Félix Voisin avait développé un autre exemple devant l'Assemblée. Il s'agissait du décret du 28 octobre 1870, limitant pour l'avenir, l'octroi de la Légion d'honneur aux militaires. Il montra que cette mesure, en apparence arbitraire, se justifiait parfaitement, si on voulait la considérer comme un encouragement spécial aux troupes, capable de développer leur ardeur en face de l'ennemi.

(2) On peut se demander à qui, dans la pratique, incomberait le soin de faire le départ entre les deux catégories de décrets ? Sans aucun doute, aux tribunaux qui, de la sorte, auraient à apprécier le caractère législatif ou non d'un décret, et, en cas de solution négative, pourraient, non pas l'annuler, mais refuser de-

viendrait alors la subtile distinction faite par ces deux orateurs devant l'Assemblée nationale ?

Pour ce seul inconvénient, il faudrait déjà n'adopter leur système qu'avec circonspection. Mais d'autres raisons, données par MM. Bertauld et Félix Voisin, incitent encore à le repousser.

Les arguments de M. Bertauld sont purement théoriques. Rappelant le mot de Joseph de Maistre : « Tous
« les pouvoirs, avant de devenir des droits, commencent
« par être des faits », il assurait : « Je ne crois pas qu'il
« soit politique, qu'il soit philosophique de remettre en
« question en masse tous les décrets d'un gouvernement
« qui a présidé momentanément aux destinées du
« pays (1). » Selon lui, « dans l'intérêt du respect dû à
« l'autorité, à toute autorité », il fallait supposer que le
Gouvernement de la défense nationale, qui avait voulu
bien faire, avait bien fait. « Le pouvoir doit nécessaire-
« ment exister, et la présomption est en faveur de ses

l'appliquer. Ceci mettrait les gouvernements provisoires, dans certaines circonstances, dans une situation intenable ; les procès se multiplieraient à propos de toutes les mesures prises par eux : ce serait la guerre civile organisée dans tous les arrondissements. Ce serait, aussi, contraire à la règle qui domine tout notre droit, à savoir l'impossibilité pour les tribunaux d'arrêter l'exécution des lois. La séparation, traditionnelle dans notre droit public, du pouvoir judiciaire et des pouvoirs législatif et exécutif, serait, de la sorte, absolument violée.

M. Larnaude à son cours, jeudi 23 février 1911.

(1) Discours de M. Bertauld. Séance du vendredi 16 juin 1871. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1397, col. 2.

« actes, qu'on les qualifie de lois ou qu'on les qualifie de
« faits, car ils sont la condition du maintien du lien so-
« cial. Est-ce que, par hasard, quelqu'un de nous songe-
« rait à supprimer de l'histoire de la France, la période
« qui s'est écoulée du 4 septembre 1870 au 8 février
« 1871 ? (1) Nullement. Eh bien, alors, ne songeons pas
« non plus à biffer, à supprimer la législation, quelle
« qu'elle soit, qui représente le Gouvernement qui nous
« a régis (2). »

Du reste, comme le montrait fort bien M. Voisin, pour établir une distinction parmi les actes du Gouvernement du 4 septembre, il fallait faire abstraction des circonstances critiques en face desquelles il avait été placé.
« Le Gouvernement de la défense nationale a statué sur
« le Code civil, sur le Code pénal, sur le Code d'instruc-
« tion criminelle, sur le Code forestier, et il l'a fait —
« ne l'oubliez pas — non pour obéir à des sentiments de
« fantaisie, mais, dans maintes circonstances, parce que,
« gouvernement de fait, il se trouvait en présence de
« situations nouvelles, en présence d'intérêts qui récla-
« maient impérieusement des solutions, et alors il a été
« forcé de légiférer notre pauvre pays où les relations
« sociales n'existant plus, par suite de l'invasion, les
« citoyens ne pouvaient plus communiquer les uns avec

(1) C'est le 8 février 1871 qu'eurent lieu les élections générales d'où l'Assemblée nationale est issue.

(2) Discours de M. Bertauld. Séance du vendredi 16 juin 1871. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1395, col. 3.

« les autres. Il ne faut donc pas accuser toute cette législation, qui, dans des cas nombreux, a été une législation forcée (1). »

Si le Gouvernement du 4 septembre s'était — comme le voudraient les partisans de la théorie restrictive, — borné à statuer au jour le jour sur les besoins strictement urgents, il aurait trainé pendant quelque temps une existence misérable, puis, brusquement, aurait été débordé par le torrent populaire. Condamner certains de ses décrets comme constituant des excès de pouvoir, et ayant été, par conséquent, incompétemment rendus, ce serait, en somme, lui imputer à crime d'avoir tenté, par tous les moyens, d'arrêter l'invasion, et d'avoir empêché, grâce à son énergie, la France de sombrer dans l'anarchie.

Ce serait oublier surtout que ces mesures diverses sont devenues le fondement de droits incontestables. « Comment admettre que tous ces décrets soient consi-

(1) Discours de M. Félix Voisin. Séance du vendredi 2 juin 1871. *Journal officiel* du samedi 3 juin 1871, p. 1208, col. 2.

Cf. dans *Le Temps* du mercredi 27 mars 1872, p. 1, col. 4, des considérations analogues : « Placé entre le régime impérial qui « entraînait dans sa chute une partie des lois qu'il avait édictées, « et le Gouvernement de l'Assemblée, auquel l'œuvre de rénovation législative était plus naturellement réservée, le Gouvernement de la défense nationale avait une tâche fort ingrate. Indépendamment des mesures urgentes, militaires ou financières, que les circonstances l'obligeaient à décréter, il ne pouvait guère se dispenser d'aborder, sous la pression de l'opinion publique, des objets de législation générale, qui n'avaient évidemment rien à voir avec la défense, et qu'il ne pouvait étudier dans des conditions suffisantes de calme et de maturité. »

« dérés comme n'ayant jamais existé, et ne puissent re-
« vivre qu'à la condition d'avoir été confirmés par une
« loi de l'Assemblée nationale ? Que deviendraient, pen-
« dant le temps de cette revision, tous les intérêts en-
« gagés ? Ils se sentiraient évidemment menacés, ils
« pourraient être, en effet, compromis ; et si, au lieu
« d'une confirmation, c'était une déclaration de nullité
« qui était prononcée, la perturbation la plus grande
« dans les affaires les plus diverses, en serait la consé-
« quence inévitable (1). »

En face d'arguments aussi forts, il convient d'admettre, avec MM. Bertauld et Félix Voisin, que tous les décrets du Gouvernement du 4 septembre, le décret du 25 décembre 1870 comme les autres, ont été compétemment rendus, ont valu, par conséquent, par eux-mêmes en dehors de toute sanction de l'Assemblée nationale (2).

Pratiquement d'ailleurs, cela importe peu. Jamais on n'a prétendu que ces textes fussent intangibles. Comme toutes nos lois, ils étaient susceptibles d'être révisés, voire même abrogés (3). Les partisans de la théorie ex-

(1) Rapport de M. Félix Voisin. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1413, col. 3, annexe n° 223.

(2) C'est d'ailleurs le système auquel l'Assemblée nationale s'est ralliée, le vendredi 23 juin 1871.

(3) On reprochait à la proposition de revision générale, faite par MM. Amédée Lefèvre-Pontalis et autres, d'être dangereuse, « parce qu'elle ébranlait l'autorité des décrets qui, provisoirement au moins, devaient faire règle ». Ce à quoi M. Bertauld répondait : « Si cette objection est vraie, il n'y a pas de loi à laquelle

tensive des pouvoirs du Gouvernement de la Défense nationale étaient les premiers à réclamer l'examen de ces mesures « décrétées sous le coup de circonstances « exceptionnelles, sans aucune de ces garanties qui assurent la maturité de la délibération. » C'est qu'il y avait loin entre un tel examen et une annulation générale et rétroactive. En décidant de recourir à cette dernière, on portait un grave préjudice aux droits fondés sur des textes, dont les imperfections s'expliquaient par les difficultés et, parfois, la contrainte des situations ; au contraire, « c'était tenir compte de ces décrets, c'était réserver les effets qu'ils avaient produits, que de se demander s'ils devaient définitivement, en tout ou en partie, s'incorporer régulièrement à nos codes, et participer, dans l'avenir, au respect qu'ils inspiraient (1) ».

D'ailleurs les députés n'avaient pas attendu, pour la mettre en pratique, que cette théorie fût développée à la tribune. L'initiative parlementaire, dès le lendemain de la réunion de l'Assemblée à Bordeaux, était intervenue pour réclamer la revision ou l'abrogation d'un certain nombre de décrets du Gouvernement du 4 septembre (2).

« on puisse toucher, car on serait accusé d'ébranler l'autorité, en « en proposant la réformation ou la modification ; car les modifications, les abrogations, les corrections, les revisions proposées, « mettent certainement en suspicion les lois dont on demande la « revision et la correction. » *Journal officiel* du samedi 3 juin 1871, p. 1209, col. 3.

(1) Rapport de M. Bertauld. *Journal officiel* du samedi 8 avril 1871, p. 472, col. 2, annexe n° 88.

(2) Le 11 mai 1871, jour du dépôt du rapport de M. Félix Voisin,

Un des premiers visés fut précisément le décret du 25 décembre 1870. C'est que, même en admettant que ce texte fût uniquement inspiré par le souci de la résistance, il était entaché de vices assez graves pour entraîner son abrogation.

L'intérêt de la défense nationale, à ce moment, exigeait un emprunt ; cela est hors de doute. Les Conseils généraux, survivants de l'Empire, n'inspiraient pas assez de confiance pour qu'on pût leur laisser le soin de l'organiser, soit. Mais alors, pourquoi ne pas reprendre le procédé employé déjà le 13 septembre ?

On ne voulait pas laisser les préfets régler tous seuls cette importante affaire ; l'invasion rendant les élections impossibles, on désirait nommer des Commissions destinées à mener à bien cette besogne. Il aurait fallu délimiter nettement le mandat qui leur était confié, indiquer que, pour cette mission spéciale seulement, ces Commissions d'origine administrative suppléeraient à l'action des Conseils généraux. Et si la dissolution des Assemblées départementales était apparue vraiment indispensable, il aurait été bon tout au moins de marquer le caractère provisoire de ces Commissions, institutions de circonstance, et de donner à entendre que leur existence cesserait, le jour où la nation, pouvant enfin être consultée, nommerait librement ses représentants départementaux.

trente et un décrets, rendus entre le 4 septembre 1870 et le 8 février 1871, étaient déjà rapportés. Cf. *Journal officiel* du samedi 17 juin 1871, p. 1414, col. 2, annexe n° 223.

Mais le Gouvernement de la défense nationale a négligé de prendre ces diverses précautions ; il s'est borné à dissoudre tous les Conseils généraux et à les remplacer purement et simplement par des Commissions départementales, dont le recrutement était laissé au soin des préfets. Le fait de substituer brutalement à des collèges élus, pour un temps fini, au suffrage universel, des Commissions instituées sans durée déterminée par les agents de l'exécutif, implique nettement un abus de pouvoir. C'est une manière de coup de force.

Le décret du 25 décembre 1870 a, pour ces motifs, été légalement condamné. Il a permis à l'Assemblée nationale d'affirmer, une fois de plus, son hostilité pour le Gouvernement du 4 septembre, et de blâmer les allures dictatoriales de sa politique.

L'incident parlementaire, d'où devait sortir la loi du 29 mars 1871, se rattache étroitement aux débuts de la Commune.

Après l'assassinat des généraux Lecomte et Clément Thomas, Paris avait été évacué par les troupes gouvernementales. La question se posait de savoir si la province se solidariserait avec la capitale. L'Assemblée, pour sa défense personnelle, avait besoin de toutes les troupes qui couvraient Paris ; en cas de troubles en province, on ne pourrait en distraire aucune. Il fallait donc songer à organiser préventivement la résistance locale. Telle fut la cause extérieure qui motiva l'initiative de M. Gas-

londe. En effet, le député monarchiste de la Manche demanda et obtint la parole pour le dépôt de la proposition suivante : « Proposition relative à la convocation « immédiate des Conseils généraux :

Art. 1^{er}. — « Le décret de la délégation de Bordeaux « portant dissolution des Conseils généraux est rapporté.

Art. 2. — « Les Conseils généraux se réuniront immé-
« diatement au chef-lieu de leurs départements pour dé-
« libérer, de concert avec les préfets, sur les moyens les
« plus propres à assurer le respect des lois et l'obéissance
« aux décrets de l'Assemblée nationale et aux ordres du
« Gouvernement institué par l'Assemblée.

Art. 3. — « Les Conseils généraux sont autorisés à
« nommer, avant de se séparer, des Commissions com-
« posées de trois de leurs membres au moins, et de sept
« au plus, qui, jusqu'au complet rétablissement de
« l'ordre dans toute la France, prêteraient aux préfets
« l'assistance de leurs conseils et le concours de leur au-
« torité morale, dans toutes les mesures commandées
« par les événements. »

« L'Empire est rétabli », s'écria M. Ducoux dont la voix fut aussitôt couverte par de vives protestations.

Cependant Gaslonde avait réclamé l'urgence pour sa proposition. Plusieurs représentants demandèrent la parole pour la combattre. M. Villain fit remarquer que ce n'était pas au moment où l'Assemblée allait préparer une loi comprenant l'organisation tout entière de la commune et du département, qu'il convenait de réinstaller les

Conseils généraux. Il invoquait, en outre, un précédent, pour condamner la proposition Gaslonde. Il rappelait qu'après le 2 décembre, au moment où les Conseils généraux avaient été jetés dehors, aucune proposition semblable n'avait été faite. « Eh bien, aujourd'hui, concluait-il, ayons le courage d'attendre encore quelques jours, « puisqu'on n'a pas eu celui de protester, à l'époque que « je viens de rappeler, contre la mesure prise par une « main criminelle, qui chassait les Conseils généraux issus « du suffrage universel librement consulté. »

De son côté, le ministre de l'Intérieur, Ernest Picard, prévint l'Assemblée que les dépêches reçues des départements, annonçaient une adhésion morale, et même effective, à l'Assemblée nationale, une réprobation générale des événements de Paris. L'ordre n'avait été troublé nulle part. Dans ces conditions, l'urgence était-elle bien nécessaire, d'autant plus que le Gouvernement se préparait à soumettre à l'Assemblée une loi, qui englobait la proposition Gaslonde ? Néanmoins, le ministre ne s'opposait pas formellement à l'urgence, si l'Assemblée la jugeait nécessaire. Ce qu'elle fit après deux épreuves (1).

Le 22 mars, les bureaux élaient la Commission destinée à examiner la proposition Gaslonde (2). Le 26,

(1) *Journal officiel* du mercredi 22 mars 1871, p. 208, col. 2 à 209, col. 1.

(2) Voici quels en étaient les membres : MM. le marquis d'Andelarre, *président* ; Bertauld, *rapporteur* ; Brame, le baron Chaurand, Lambert de Sainte-Croix, Ancel, Palotte, Vingtain, le

M. Bertauld déposait son rapport, dont l'Assemblée voulait aussitôt connaître les conclusions (1).

Après un débat assez complexe, la Commission s'était résolue à rejeter le texte proposé par Gaslonde et à y substituer une autre rédaction.

Sans doute, la proposition du député de la Manche avait été inspirée par une légitime pensée de protestation contre un décret qui avait blessé aussi profondément l'intérêt public que toutes les opinions libérales. Mais elle soulevait des objections de toutes sortes. Celles qui mettaient en jeu des questions de principe une fois écartées, des considérations de convenance et d'opportunité politique suffisaient à en justifier le rejet.

« M. le ministre de l'Intérieur a annoncé la présentation prochaine d'une loi en vertu de laquelle il serait
« procédé aux élections départementales.

« Pourquoi, par voie d'autorité, octroyer une vie précaire à des Conseils généraux que le suffrage universel
« doit bientôt régulièrement reconstituer ?

« Pourquoi un provisoire exceptionnel, quand le droit commun peut et doit reprendre promptement son empire ?

« L'appel au libre suffrage sera le meilleur et le plus sûr témoignage de l'impérieux besoin de faire respecter

comte de Durfort de Civrac, Christophle, de Lacombe, le comte de Rességuier, le marquis de Talhouët, Pioget, Target.

Journal officiel du jeudi 23 mars 1871, p. 231, col. 2.

(1) *Journal officiel* du lundi 27 mars 1871, p. 295, col. 2.

« l'inviolabilité du principe électif. Les élus, dont le mandat a été si imprudemment brisé, se sont bien moins
« plaints de la révocation qui les a frappés, que de l'impuissance où ils ont été placés de réclamer, de leurs concitoyens, une investiture nouvelle. Ils ont à cœur d'obtenir, ils attendent d'une libre élection, un titre qui ne leur a été enlevé qu'au mépris du droit de leurs électeurs.

« Les blessures faites au suffrage universel ne se guérissent, ou du moins, ne se cicatrisent, que par le suffrage universel. »

La question se trouvait mise ainsi sur son véritable terrain. La proposition Gaslonde perdait toute apparence d'utilité pratique. Avec le rapport de M. Bertauld, elle apparaissait sous son vrai jour, inspirée uniquement par des considérations politiques.

Le rapporteur le disait d'ailleurs expressément pour expliquer le rejet de cette proposition, tout au moins dans sa forme primitive : « Votre Commission a pensé qu'il y
« aurait moins d'avantages que d'inconvénients à exa-
« miner aujourd'hui dans quelle mesure et par quels
« côtés la dissolution des Conseils généraux, sans condition de réélection, a constitué un excès de pouvoir et
« a eu un caractère de violence dictatoriale. Des dissidences ne se seraient-elles pas produites sur ce point,
« dont la solution, cependant, aurait été indispensable,
« si la valeur de la mesure proposée par M. Gaslonde eût
« dû être envisagée au point de vue théorique ? Pour

« savoir si on ne nous proposait pas un excès de pouvoir
« comme remède contre un excès de pouvoir, il nous eût
« fallu remuer, sans aucune espèce d'utilité pratique,
« des problèmes constitutionnels, sur lesquels il est plus
« aisé de se passionner que de s'entendre ».

La Commission avait donc conclu au rejet de la proposition Gaslonde comme dangereuse. Mais elle s'était ralliée à un amendement de son président, le marquis d'Andelarre, qui comportait « une sanction bien propre
« à réprimer pour le passé, et à prévenir pour l'avenir,
« les atteintes au droit de suffrage. » Il s'agissait de la dissolution immédiate, dans les quelques départements où il en avait été institué, des Commissions administratives chargées de suppléer les conseils généraux. L'illégalité de cette institution n'était pas contestable. « Sa suppression n'aurait d'autre effet que d'assimiler les départements qu'elle atteindrait, aux départements dont les
« préfets avaient eu la prudence de ne pas nommer, ou
« de ne pas faire nommer par la délégation de Bordeaux,
« ces Commissions qu'il était presque aussi difficile de
« composer que d'accréditer. »

En conséquence, la Commission proposait, à l'Assemblée, l'adoption de la rédaction suivante :

Art. 1^{er}. — « Est abrogé l'article 2 du décret de la délégation de Bordeaux, du 25 décembre 1870, ainsi
« conçu « : Les Conseils généraux seront remplacés par
« des Commissions départementales composées d'autant
« de membres qu'il y a de cantons dans le département.

« Elles seront instituées par le Gouvernement sur la
« proposition d'urgence des préfets. »

Art. 2. — « Il sera procédé à la réélection des Conseils
« généraux conformément aux dispositions des lois du
« 21 mars 1831, 22 juin 1833, 11 juillet 1848, dans le mois
« qui suivra la réélection des Conseils municipaux (1) ».

D'après la façon dont la question était posée, il fallait s'attendre à un débat très vif à l'Assemblée. C'est ce qui eut lieu, malgré les efforts de Gaslonde, pour déplacer le terrain de la discussion.

Le 29 mars, en effet, l'auteur de la proposition primitive tenta d'effacer l'impression produite par le rapport de M. Bertauld. Après avoir proclamé que nul, plus que lui, n'aspirait à la réélection des Conseils généraux dans le plus bref délai possible, il rappela que cette réélection, si prompte fût-elle, demanderait beaucoup de temps, et que ce n'était pas le moment d'en perdre.

« Est-il vrai qu'en face des événements qui s'accom-
« plissent, les départements soient destitués de tout
« centre d'action créé par le suffrage universel, qu'ils
« soient privés des Conseils électifs, est-ce vrai ?

« Il n'y a presque plus de Conseils municipaux ; il n'y
« a pas de Conseils généraux ; il y a des Commissions
« municipales et départementales, contestées, sans au-
« torité morale, est-ce vrai ?

« Eh bien, n'est-il pas utile de placer, à côté des pré-

(1) *Journal officiel* du mercredi 5 avril 1871. Annexe n° 83, p. 418, col. 1 et 2.

« fets, des centres d'action issus de l'élection par le suffrage universel, et qui puissent leur donner le concours moral, l'autorité et les conseils dont ils ont besoin, dans les difficiles et graves circonstances qu'ils traversent ainsi que le pays. »

Voilà la question, ne la déplaçons pas (1).

Ainsi, Gaslonde n'avait jamais entendu repousser l'idée de la réélection prochaine des Conseils généraux. Sa proposition ne s'était inspirée manifestement que des circonstances. N'était-il pas indiscutable, en effet, que la révolution de Paris, « cette sédition plus coupable qu'aucune autre parce qu'elle menaçait l'unité nationale », cherchait à pénétrer dans nos départements ? Oui ! Oui ! approuvait la droite, tandis que la gauche protestait bruyamment et que le comte de Rampon s'exclamait : « C'est le parti bonapartiste qui travaille ». Et Gaslonde de répliquer : « Qu'on prenne garde, quand on veut faire le procès au régime déchu, de le faire aux Conseils généraux sortis du suffrage universel, qui en sont parfaitement indépendants. » « C'est un peu fort » ! s'écria M. Léon de Maleville. Et Gaslonde : « Aimez-vous mieux que je dise que les Conseils généraux étaient servilement attachés à l'Empire ? — (Oui, oui !) Eh bien, je ne le dirai pas (interruptions diverses). Je dirai le contraire, parce que je pense le contraire. » — « Cependant, » remarqua le duc de Marmier, la plupart des Conseils

(1) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 328, col. 3, et 329, col. 1.

« généraux ont été trop dévoués au régime impérial.
« C'est historique ! » Et un membre, d'insinuer timide-
« ment : « Pas tous » ! (1).

Les Conseils généraux étaient du coup en assez mauvaise posture. Néanmoins, Gaslonde ne voulut pas abandonner la partie. S'inspirant des derniers événements, il répéta : « Ce que je vous propose, c'est précisément de
« placer momentanément, provisoirement, parce qu'il
« y a urgence, à côté des administrations départementales
« renouvelées, l'assistance et l'intervention des Conseils
« généraux. Et qui oserait dire que, si les Conseils généraux
« avaient été réunis à Lyon, à Toulouse, à Saint-
« Etienne, nous aurions à déplorer aujourd'hui l'assassinat du noble et courageux préfet de la Loire ? » Il rappela qu'en votant l'urgence, l'Assemblée avait paru, tout d'abord, reconnaître le caractère provisoire et momentané de la mesure qu'il lui proposait (2).

Toutefois, Gaslonde se rendait bien compte qu'il avait peu de chance d'être suivi. Pour assurer sa retraite, il tint à aborder un autre terrain où il était sûr, au moins, de se rencontrer avec la majorité de ses collègues. Le décret de la délégation de Bordeaux, portant dissolution des Conseils généraux, avait été unanimement repoussé par les départements. Ce n'était pas ici le lieu de rechercher si la délégation de Bordeaux avait, ou non, le droit de prendre cette mesure. A la rigueur, on pouvait l'ad-

(1) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 329, col 1.

(2) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 329, col. 1 et 2.

mettre, mais à la condition qu'elle fit appel aux électeurs.

« Or, qu'a fait la délégation de Bordeaux ? Elle a brisé
« les Conseils généraux, non pas pour les retremper dans
« le suffrage universel, non pas pour leur donner une
« consécration nouvelle par l'adhésion des électeurs ;
« non, elle les a brisés pour leur substituer des choix ad-
« ministratifs !... Eh bien, Messieurs, c'est là une énor-
« mité, c'est là une agression au suffrage universel que
« vous ne pouvez pas tolérer. Il y a, sur ce point, une
« réparation légitime à donner au pays, il y a une satis-
« faction que vous devez à l'opinion publique. » — « C'est
« de faire faire des élections ! » s'écria-t-on à gauche. Ce
« n'est pas assez de faire des élections », répliqua Gas-
londe : « Vous avez une occasion de donner aux électeurs
« et aux citoyens une leçon de haute morale politique,
« ne la laissez pas échapper. Frappez de votre réproba-
« tion manifeste, le décret illégal de la délégation de
« Bordeaux ! »

Sur ce point, d'ailleurs, la Commission était d'accord avec lui ; il s'estimait entièrement satisfait par la rédaction nouvelle de l'article premier. — « Que voulez-vous de plus ? » lui demanda un de ses collègues (1).

Il appartenait au rapporteur de réfuter l'argumentation de Gaslonde, en ce qu'elle avait de contraire au projet de la Commission. « Celle-ci », dit-il, « s'est, avant tout, « préoccupée de la question d'opportunité ». Or, à cet

(1) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 329, col. 2.

égard, la solution préconisée par l'honorable préopinant semble tout à fait déplacée. « Que propose, en effet, « M. Gaslonde ? Une solution provisoire, temporaire, « intérimaire, et, qu'il me permette de le lui dire, lui qui « se plaint avec raison de l'agression contre le suffrage « universel, il y veut répondre par une autre agression ; « car, si les Conseils généraux ont été légalement dissous, « que faisait-il ? Par un coup d'autorité, il les ressuscitait. Eh bien, je ne voulais pas de cette résurrection, « ni pour l'Assemblée, ni même pour les anciens élus : « pas pour l'Assemblée, parce que, ce qui dure, dit-on, « le plus longtemps en France, c'est le provisoire, et ce « que nous demandons, ce que nous voulons, ce que nous « recommandons à M. le ministre de l'Intérieur, c'est « un prompt appel au suffrage universel.

« Nous ne le voulons pas non plus pour les élus, car je « n'ai contre eux aucune prévention. Non, non, ils n'ont « pas été tous le produit des candidatures officielles, « mais, si vous entendiez les imposer, même pour un « temps, aux populations, ce serait contre eux un arrêt « de proscription.

« Voilà pourquoi nous ne voulons pas d'intérim, voilà « pourquoi nous voulons que tous les départements « soient placés dans des conditions où la prudence de « certains préfets a placé les pays où il n'a pas été institué de Commissions administratives (1) ».

(1) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 329, col. 3, et 330, col. 1.

A la suite de ces explications, l'Assemblée aborda la discussion article par article.

M. Bertauld, à titre personnel, avait déposé un amendement à l'article premier. Spécialiste en matière de législation, il avait remarqué que la rédaction de la Commission était contraire à un usage parlementaire. Jamais on ne recopiait textuellement un article de loi pour l'abroger ; la coutume exigeait qu'on renvoyât cette abrogation à la fin de la loi. En conséquence, il proposait de remplacer l'article premier du projet de la Commission par la brève formule : « Les Commissions départementales
« sont supprimées », et de placer celle-ci après l'article 2.

Sous son apparence innocente, la correction de Bertauld retirait au projet des commissaires, le seul intérêt que lui reconnaissaient les députés monarchistes. C'est ce qu'exprima véhémentement Gaslonde, lorsque Grévy eut achevé d'expliquer les raisons qui avaient poussé Bertauld à déposer son amendement. « Mais, moi, pro-
« testa-t-il, je demande qu'on abroge par une déclara-
« tion formelle, placée au début de la loi, le décret de la
« délégation, au moins dans la partie qui autorise des
« Commissions départementales. Je n'en veux pas
« aux Commissions, j'en veux à l'acte, et c'est l'acte que
« je veux frapper. » MM. de Beauvillé et de Guiraud, le
marquis d'Andelarre s'exprimèrent à peu près dans le même sens (1). Et, de concession en concession, l'Assem-

(1) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 330, col. 1 à 3.

blée finit par se rallier à la rédaction suivante : « L'article 2 du décret de la Délégation de Bordeaux, du 25 décembre, est abrogé.

« Toutes les Commissions départementales sont supprimées (1). »

Après quoi, l'article 2 du projet de la Commission fut accepté sans modification. On y ajouta un article 3, contenant l'énumération de quelques fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller général.

Le projet, dans son ensemble, fut adopté à la même séance (2).

(1) *Journal officiel* du jeudi 30 mars 1871, p. 330, col. 3. Il faut remarquer que le paragraphe 2 de cet article comporte une sorte de pléonasme. La rédaction primitive en était : « Les Commissions départementales sont supprimées. » Mais M. de Guiraud réclama, jugeant la formule insuffisante. « Il ne s'agit pas seulement, dit-il, des Commissions départementales qui ont été instituées par le décret du 25 décembre, mais de toutes celles qui ont encore été nommées antérieurement, à cette date, par les préfets. Si donc, vous voulez porter un blâme, il faut l'étendre à toutes ces Commissions. »

Le rapporteur en ayant convenu, donna à ce paragraphe une forme définitive.

Or, l'observation de M. de Guiraud était erronée. L'article 1^{er} du décret du 25 décembre 1870, porte, en effet, que « les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement sont dissous. *Sont également dissoutes les Commissions départementales dans les départements où il en a été institué.* » Du moment que cet article restait en vigueur, il en résultait que l'abrogation de l'article 2 du décret du 25 décembre impliquait la suppression de *toutes* les Commissions départementales : car les quatre Commissions nommées antérieurement avaient été dissoutes par ce décret même, et la loi du 29 mars 1871 à son tour, supprimait celles qu'il avait instituées.

(2) La loi du 29 mars « qui abroge l'article 2 du décret de la délé-

Après une condamnation aussi formelle du passé, l'Assemblée se devait d'assurer l'avenir. Il était logique que le débat du 29 mars eût de l'écho dans la rédaction de la loi départementale. Ce fut ce qui se produisit. Les articles 35 et 36 de la loi du 10 août 1871 organisent toute une procédure relative à la dissolution des Conseils généraux et condamnent expressément des mesures générales, analogues à celles que contenait le décret du 25 décembre 1870.

Au surplus, voici le texte de ces deux articles, dont l'intention n'est pas douteuse :

Art. 35. — « Pendant les sessions de l'Assemblée nationale, la dissolution d'un Conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif, que sous l'obligation expresse d'en rendre compte à l'Assemblée dans le plus bref délai possible. En ce cas, une loi fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la Commission départementale (1) doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau Conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre.

Art. 36. — « Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée nationale, le chef du pouvoir exécutif peut pro-

« gation de Bordeaux, du 25 décembre 1870, sur la dissolution des
« Conseils généraux et d'arrondissement, et l'institution des Com-
« missions départementales » se trouve dans Duvergier, t. LXXI,
p. 65, col. 2, et 66, col. 1.

(1) Il s'agit de la Commission départementale organisée par la loi du 10 août 1871, et qui n'a rien de commun avec l'institution prévue par le décret du 25 décembre 1870.

« noncer la dissolution d'un Conseil général pour des
« causes spéciales à ce Conseil.

« *Le décret de dissolution doit être motivé.*

« *Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure géné-*
« *rale.* Il convoque en même temps les électeurs du dé-
« partement pour le quatrième dimanche qui suivra sa
« date. Le nouveau Conseil général se réunit de plein
« droit le deuxième lundi après l'élection et nomme sa
« Commission départementale. »

Ainsi, les Conseils généraux se trouvaient désormais à l'abri d'un coup de force du pouvoir exécutif. Il est vrai qu'on leur interdisait formellement à l'avenir, de se réunir en dehors des sessions prévues ou autorisées par la loi. Toute délibération prise au cours d'une réunion illícite, serait nulle et de nul effet, et les membres du Conseil général illégalement rassemblé, seraient au besoin poursuivis pour usurpation de fonctions, et passibles des peines prévues à l'article 258 du Code pénal (1). En outre, la compétence des Conseils généraux était strictement

(1) Loi du 10 août 1871, art. 34. Duvergier, t. LXXI, p. 192, col. 1 et 2. « Toute délibération prise en dehors des réunions du
« Conseil prévues ou autorisées par la loi, est nulle et de nul effet.

« Le préfet, par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale,
« prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures néces-
« saires pour que l'Assemblée se sépare immédiatement, et trans-
« met son arrêté au Procureur général du ressort pour l'exécution
« des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par
« l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres
« condamnés sont déclarés par le jugement exclus du Conseil et
« inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamna-
« tion ».

limitée au domaine administratif. « Tout acte et toute « délibération d'un Conseil général, relatifs à des objets « qui ne seraient pas légalement compris dans ses attributions, seraient nuls et de nul effet... (1). » C'était interdire aux Assemblées départementales toute ingérence dans la politique.

Mais n'en avait-il pas toujours été de même en temps normal ? Ce qui n'avait pas empêché, au moment des crises, les gouvernements, de faire appel aux Conseils généraux, comme en 1815 ; les Conseils généraux, de réclamer des pouvoirs dictatoriaux, ou de se réunir spontanément pour s'immiscer dans les affaires publiques, comme en 1848 et en 1870. Les députés élus à l'Assemblée nationale étaient habitués à leur voir jouer ce rôle. Beaucoup avaient déjà fait partie, pendant la seconde République, de la Constituante ou de la Législative ; les discussions, provoquées par les propositions de Tinguay et autres, devaient encore être présentes à leur mémoire. Tout au moins, les événements récents les leur avaient rappelés. Insensiblement, ils en étaient arrivés à la conviction que les Conseils généraux, assemblées purement administratives en période calme, pouvaient, en cas de troubles ou de révolution, devenir, en quelque sorte, la seconde ligne de défense de la légalité. Pour transformer cette faculté en devoir, il n'y avait qu'un pas. Les événements allaient le faire franchir.

(1) Loi du 10 août 1871, art. 33. Duvergier, t. LXXI, p. 192, col. 1.

DEUXIÈME PARTIE

La loi de Treveneuc

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES, DISCUSSION ET ADOPTION DE LA LOI DE TREVENEUC

(avril 1871—février 1872).

I

Le 8 février 1871, la France républicaine élit, sur la question guerre ou paix, une Assemblée en majorité monarchiste. Le 17, cette Assemblée, déférant aux indications du suffrage universel et aux préférences de l'Europe, choisit Thiers comme chef du pouvoir exécutif. Puis, d'un commun accord, les partis consentent une trêve, jusqu'à ce que la conclusion de la paix et la réorganisation du pays leur permettent d'aborder la question constitutionnelle.

Survient la Commune ; l'Assemblée consacre toute son activité à seconder les efforts de Thiers pour la dé-

fense de la légalité. Le danger s'éloigne enfin. Les représentants songent alors à aborder les grands problèmes d'où dépend l'avenir du pays : tout aussitôt se manifeste entre l'Assemblée et le chef du pouvoir exécutif une tension excessive confinant à la rupture. Thiers, que l'Assemblée a voulu soumettre à un contrôle incessant, mais que les circonstances rendent intangibles, apparaît en opposition formelle avec la majorité sur les matières les plus essentielles. En face d'une Assemblée monarchiste, libre-échangiste et décentralisatrice, Thiers s'accuse républicain-conservateur, protectionniste et centralisateur à outrance. Dans le sein des diverses Commissions parlementaires, des conflits éclatent entre les députés et le chef du pouvoir exécutif. Ces dissenti-ments, longtemps limités au milieu parlementaire, se manifestent au grand jour, le 8 juin, à propos de l'abrogation des lois d'exil. L'élection des princes d'Orléans, validée malgré Thiers; la réponse du pays ne se fait pas attendre : le 2 juillet, les élections complémentaires envoient siéger à l'Assemblée un important bataillon de députés républicains, et démontrent à la majorité monarchiste qu'elle n'a pas l'assentiment du corps électoral. Par patriotisme, autant que par nécessité, elle va donc ronger son frein, se bornant à exprimer son mécontentement par des manifestations anodines. C'est au nombre de celles-ci qu'il faut ranger la loi Tréveneuc (1).

(1) Sur tout ce qui précède, cf. *Journal officiel*, de février à juillet 1871 ; *Discours parlementaires* de M. Thiers, t. XIII, p. 6-

La Commune, en rappelant aux membres de l'Assemblée nationale les journées de juin 1848, avait, par une association d'idées très naturelle, appelé leur attention sur la possibilité de confier, en cas de besoin, aux Conseils généraux, l'organisation de la défense locale. La proposition Gaslonde (1), en dehors de son intérêt politique, n'était en somme qu'une réplique de l'ordonnance royale du 11 mars 1815-; adoptée dans son intégralité, elle aurait pu, dans toute l'étendue de la France, donner des résultats analogues à ceux qu'on avait obtenus dans le Midi, au moment du retour de l'île d'Elbe (2). Les députés n'avaient pas jugé le danger suffisant pour justifier la rénovation d'une aussi grave mesure ; pour la repousser, ils avaient invoqué des raisons constitutionnelles ; les Conseils généraux, élus sous l'Empire, étaient morts légalement le jour de la naissance de l'Assemblée nationale ; les ressusciter eût été commettre un coup de force. Mais, si l'on ne pouvait pas se servir actuellement des collèges départementaux, rien n'empêchait, après leur réorganisation, de leur confier préventivement des pouvoirs extraordinaires en cas

339 ; Léopold de Gaillard, *Les étapes de l'opinion*, feuillets des 25 juillet et 10 août 1871 ; Paul Bosq, *Souvenirs de l'Assemblée nationale*, p. 249 et suiv. ; Thiers, *Notes et souvenirs*, p. 198 et suiv. ; Jules Simon, *Le Gouvernement de M. Thiers*, t. II, p. 1-104 ; Gabriel Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. I, p. 231 et suiv. ; Pierre F. Simon, *Thiers, chef du pouvoir exécutif et Président de la République française*, *passim*.

(1) Cf. *supra*, I^{re} partie, chap. III.

(2) Cf. *supra*, I^{re} partie, chap. I.

de troubles. Cette fois, c'était le projet de 1850 (1) qui allait inspirer les représentants de 1871 ; on en retrouve l'esprit dans diverses propositions déposées sur le bureau de l'Assemblée en avril et mai 1871.

La première en date est celle de MM. Vétillart, Busson-Duviviers, Ambroise Joubert, La Rochefoucauld, duc de Bisaccia, Mayaud, vicomte Arthur de Cumont, marquis de Bridieu, Carré-Kerisouët. Déposée le vendredi 21 avril 1871 (2), elle rappelait, par ses termes généraux, la proposition de Tinguay. « Dans le cas où les
« communications entre le Gouvernement et un ou plu-
« sieurs départements viendraient à être entravées par
« suite de troubles intérieurs ou par toute autre cause,
« les Conseils généraux de ces départements pourront
« être convoqués par un groupe de conseillers, représen-
« tant le quart au moins des membres en exercice (3). »

La deuxième commission d'initiative, saisie de ce texte, désignait le vicomte de Bonald comme rapporteur. Celui-ci, le 2 mai 1871, vint annoncer à l'Assemblée que la Commission concluait à la prise en considération de la proposition Vétillart et autres (4). Sans doute la situation envisagée et la solution préconisée soulevaient de graves problèmes. « Toutes ces questions
« sont ardues ; mais, à l'heure où nous sommes, elles

(1) Cf. *supra*, I^{re} partie, chap. II.

(2) *Journal officiel* du samedi 22 avril 1871, p. 700, col. 1.

(3) *Journal officiel* du mercredi 26 avril 1871, annexe n° 158, p. 776, col. 1.

(4) *Journal officiel* du mercredi 3 mai 1871, p. 860, col. 1.

« doivent être virilement abordées. Toutefois, ce n'est
« pas isolément qu'elles seraient étudiées avec fruit et
« résolues avec sagesse. Elles appartiennent à un ordre
« d'idées qui ne pourra être utilement abordé qu'en
« traitant dans son ensemble la question des attribu-
« tions des Conseils généraux. » En conséquence, la
Commission d'initiative estimait qu'il convenait de ren-
voyer à la Commission de décentralisation la proposi-
tion examinée (1).

Au contraire de la précédente, la proposition déposée
le 5 mai sur le bureau de l'Assemblée, par MM. Vente et
Depeyre (2), était des plus complètes ; elle s'attachait
à définir exactement les procédés de convocation et les
attributions des Conseils généraux dans des circon-
stances nettement précisées. Le système préconisé par
MM. Vente et Depeyre était beaucoup plus décentrali-
sateur que celui de la Commission de 1850. Il n'était

(1) *Journal officiel* du samedi 6 mai 1871, annexe n° 189, p. 895, col. 1 et 2. Cette Commission de décentralisation, élue le 20 avril, sur la proposition de M. de Talhouët, comprenait trente membres : MM. Ernoul, de Barante, Rivet, Charles de Lacombe, de La Bassettière, Foubert, Beulé, d'Andelarre, Lucien Brun, Rocher, Reverchon, Johnston, Arthur de Cumont, Target, Monjaret de Kerjégu, Bethmont, Christople, Decazes, de Chabrol, Raudot, Lucet, Amédée Lefèvre-Pontalis, de Bonald, Waddington, Fresneau, Moulin, de Talhouët, Magnin, de Jouvenel (*Journal officiel* du dimanche 23 avril 1871, p. 728, col. 2).

Au moment du dépôt de la proposition Vétillart, la Commission de décentralisation était déjà saisie d'un projet de loi Magnin et Bethmont relatif aux attributions des Conseils généraux. D'où la conclusion de la Commission d'initiative.

(2) *Journal officiel* du samedi 6 mai 1871, p. 894, col. 1.

plus question de Conseils supérieurs divisionnaires ; la résistance légale se cantonnait dans le domaine départemental. Pendant toute la durée des troubles, la direction politique du département passait au Conseil général ; à lui de prendre toutes les mesures que les circonstances exigeraient pour la défense de l'ordre et des lois, de pourvoir provisoirement à ceux des services publics qui seraient en souffrance, de voter, en cas de nécessité, des crédits sur les fonds départementaux pour assurer l'exécution de ses résolutions. Jusqu'à l'issue de la crise, tant que le Conseil général resterait investi de ces pouvoirs exceptionnels, il lui serait dû obéissance comme au Gouvernement lui-même. Il jouirait, ainsi que chacun de ses membres, de l'inviolabilité assurée en temps normal aux représentants de la nation pendant la durée des sessions législatives. Tout délit commis à ce moment contre l'Assemblée départementale, ou l'un des conseillers généraux, soit réunis, soit en mission, serait assimilé, pour la poursuite, la prescription et la répression, aux délits commis envers les Assemblées législatives ou leurs membres. Bien entendu, ces pouvoirs extraordinaires du Conseil général devraient cesser avec la cause qui en aurait motivé la concession, et ce, « de plein droit » et sous peine de forfaiture contre ceux de ses membres « qui les exerceraient ou tenteraient de les exercer après « ce temps (1) ».

(1) *Journal officiel* du mercredi 17 mai 1871, p. 1026, col. 2. Annexe n° 201. « Proposition de loi relative à la convocation et aux

Jamais aucun texte n'avait organisé aussi complètement l'unité départementale. L'ordonnance royale de 1815, fondée cependant sur le même principe, supposait encore l'existence du Gouvernement central ; une influence occulte dirigeait malgré tout les délibérations

« attributions des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, présentée par MM. Vente et Depeyre, membres de l'Assemblée :

Art. 1^{er}. — « Dans le cas où, par suite d'une agression soit extérieure, soit intérieure, ou de toute autre cause compromettant l'ordre et la paix publique, la sûreté de l'Etat serait mise en péril, les Conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement et d'urgence, pour aviser et concourir aux moyens de défense, sur la convocation du préfet, de leur président, ou de cinq au moins de leurs membres en exercice.

Art. 2. — « Si, dans l'un des cas prévus en l'article 1^{er}, les communications entre un département et le Gouvernement viennent à être entravées, et que l'action régulière et légale de l'autorité s'y trouve, même sans le fait de son représentant, soit empêchée, soit suspendue, le Conseil général se déclare aussitôt en permanence et prend la direction politique du département.

« Il prend toutes les mesures que les circonstances exigent pour la défense de l'ordre et des lois dans le département, pourvoit provisoirement à ceux des services publics qui seraient en souffrance, et vote, s'il le juge nécessaire, des crédits sur les fonds départementaux, pour assurer l'exécution de ses résolutions.

Art. 3. — « Si les circonstances n'exigent point qu'il reste réuni, le Conseil général peut nommer une Commission spéciale qui restera en permanence auprès du préfet, et sera consultée par lui sur toutes les mesures d'ordre et de sûreté qui intéresseraient le département.

« Cette Commission est composée de cinq membres au moins, et du quart au plus, des membres du Conseil.

Art. 4. — « Le préfet a entrée au Conseil général et dans la Commission de permanence. Il assiste aux délibérations quand il le juge convenable, et est entendu toutes les fois qu'il le demande.

Art. 5. — « La délibération par laquelle le Conseil général arrête qu'il se tient en permanence, et prend la direction politique

du Conseil général. Dans la proposition Vente et Depyre, rien de tel : la sûreté de l'Etat est compromise, les communications sont interrompues entre le Gouvernement et le département. Le Conseil général s'érige alors en Directoire ; le préfet y a seulement voix consultative ; il devient l'agent exécutif de l'Assemblée départementale, sans plus.

C'était là de la décentralisation transcendante, et rien que cela. Avec la proposition Tréveneuc, tout va changer.

Entre temps, le divorce entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif s'était accusé de plus en plus. Par deux fois, les dissentiments qui s'étaient manifestés dans le

« du département, doit être prise par la moitié au moins des membres qui la composent, et à la majorité de ceux présents.

« Elle est envoyée et affichée dans toutes les communes et notifiée à tous les fonctionnaires et agents de l'autorité dans le département.

Art. 6. — « Pendant tout le temps que le Conseil général reste investi de ses pouvoirs, il lui est dû obéissance comme au Gouvernement lui-même, sauf le cas où les résolutions porteraient atteinte à la constitution politique et nationale du pays.

Art. 7. — « Les pouvoirs extraordinaires conférés par la présente loi au Conseil général, cessent avec la cause qui les aura motivés, de plein droit et sous peine de forfaiture contre ceux de ses membres qui les exerceraient ou tenteraient de les exercer après ce temps.

Art. 8. — « Pendant la durée de cette réunion, le Conseil général et chacun de ses membres, même envoyés en mission par le Conseil, jouissent du privilège d'inviolabilité assuré aux représentants de la nation pendant la durée des sessions législatives.

Art. 9. — « Tout délit commis dans le même temps contre le Conseil général ou l'un de ses membres, soit réunis, soit en mission, est assimilé, pour la poursuite, la prescription et la répression, aux délits commis envers les Assemblées législatives ou leurs membres. »

sein des Commissions parlementaires, avaient été portés à la tribune. Par deux fois, le pouvoir exécutif avait dû plier devant la volonté souveraine de l'Assemblée, tout d'abord le 8 juin, lors de l'abrogation des lois d'exil, puis le 22 juillet, au sujet des « pétitions signées par plusieurs évêques demandant à l'Assemblée nationale d'inviter le Gouvernement à se concerter avec les puissances étrangères, afin de rétablir le souverain pontife dans les conditions nécessaires à sa liberté d'action et au Gouvernement de l'Eglise catholique (1). » Mais, pour avoir été contraint de se courber, Thiers ne s'était pas assoupli ; il ne transigeait pas sur les doctrines qui lui étaient chères. C'est qu'« il se sentait beaucoup ; il pensait, avec pleine raison, que nul autre que lui ne pouvait écraser l'insurrection, lutter sans désavantage avec la diplomatie du vainqueur, et pêcher, en quelque sorte, une majorité dans les éléments dissidents dont l'Assemblée se composait (2) ». L'Assemblée était bien obligée de le constater aussi. Constantement en opposition avec Thiers, elle était forcée de le maintenir au pouvoir. Le 17 février 1871, elle avait entendu déléguer les fonctions exécutives à un agent responsable et révocable à tout moment. Maintenant,

(1) Thiers ayant, ce jour-là, demandé à l'Assemblée de s'en rapporter aveuglément au bon vouloir du Gouvernement, celle-ci ne voulut pas y consentir et, par 431 voix contre 82, décida du renvoi des pétitions au ministère des Affaires étrangères. Ce vote entraîna la démission de Jules Favre et son remplacement par Charles de Rémusat.

(2) Jules Simon, *Le gouvernement de M. Thiers*, t. II, p. 244.

elle avait en face d'elle une puissance rivale que, dans l'intérêt général, elle était obligée de tolérer. Selon l'expression de Léopold de Gaillard, on était parti de l'idéal du Gouvernement parlementaire pour aboutir à l'idéal du Gouvernement personnel (1).

A dictateur au petit pied, mesures de salut public. Le 25 juillet 1871, le vicomte de Tréveneuc allait déposer une proposition en apparence innocente, qui, par son commentaire, allait devenir contre Thiers le plus terrible des réquisitoires.

L'Assemblée venait de terminer la seconde lecture du projet de loi relatif à l'organisation et aux attributions des Conseils généraux ; tous les articles en étaient adoptés, lorsque Grévy annonça que M. de Tréveneuc voulait y ajouter une disposition additionnelle. Le député des Côtes-du-Nord, prévoyant le « cas où, par une cir-
« constance quelconque, l'action de l'Assemblée natio-
« nale se trouverait empêchée », demandait qu'on y remédiât par la réunion immédiate des Conseils généraux, et par la formation, dans une ville du centre, d'une Assemblée composée de délégués de ces Conseils, à raison d'un par 60.000 habitants (2).

(1) Pierre F. Simon, *Thiers, chef du pouvoir exécutif et Président de la République française*, p. 163.

(2) Voici le texte primitif de la proposition Tréveneuc : « Dans
« le cas où, par une circonstance quelconque, l'action de l'Assem-
« blée nationale se trouverait empêchée, les Conseils généraux se-
« raient convoqués de plein droit et se réuniraient immédiatement.
« Ils nommeraient dans leur sein autant de délégués qu'il y a de
« fois 60.000 habitants dans le département.

Mais, sollicité par la Commission de décentralisation le vicomte de Tréveneuc, pour ne pas retarder l'adoption du projet de loi en discussion, consentit à retirer son article additionnel et à le transformer en proposition de loi spéciale. La question ainsi tranchée, l'Assemblée décida de passer à la troisième lecture du projet de loi sur les Assemblées départementales. Puis la parole fut donnée à Tréveneuc pour développer sa proposition.

Tout d'abord il en donna lecture : « *Article unique* :
« Dans le cas où, par une circonstance quelconque, l'ac-
« tion de l'Assemblée nationale se trouverait empêchée,
« les présidents des Commissions départementales con-
« voqueront d'urgence les Conseils généraux.

« Cette convocation faite, tous les présidents de ces
« Commissions se rendront immédiatement à Tours ou
« à Bourges et y constitueront, par leur réunion, une
« Assemblée ayant pleine et entière autorité sur tous
« les fonctionnaires civils et militaires.

« Cette Assemblée, avec le concours des Conseils gé-
« néraux siégeant en permanence dans tous les chefs-
« lieux des départements, aura pour mission de rétablir

« Ces délégués se rendraient sans aucun retard dans une des
« villes centrales de la République, ou dans la ville de... et y for-
« meraient une Assemblée qui aviserait aux moyens de rétablir
« l'ordre et de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son
« indépendance et de ses droits.

« Les pouvoirs de cette délégation cesseraient par un décret de
« l'Assemblée nationale. »

Journal officiel du mercredi 26 juillet 1871, p. 2245, col. 3.

« l'ordre, et de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et de ses droits.

« Un décret de l'Assemblée nationale pourra seul
« mettre fin à son pouvoir. »

A première vue, cette proposition semblait sortir de la même veine que celles de Vétillart et de Vente et n'en différer que par le mode de réalisation. Mais les quelques paroles que Tréveneuc allait prononcer pour demander l'urgence, devaient jeter une clarté singulière sur les véritables intentions du représentant des Côtes-du-Nord. « Ma proposition se comprend d'elle-même, dit-il ;
« nous ne voulons plus que l'Assemblée puisse être dis-
« soute par un complot venant de la rue, *pas plus que*
« *par un complot venant d'en haut*. Nous ne voulons pas
« plus de 15 mai, de 4 septembre et de 18 mars, que de
« 18 brumaire et de 2 décembre.

« Je ferai remarquer que si le séjour de l'Assemblée à
« Versailles l'a protégée contre le 18 mars, Saint-Cloud
« n'avait pas défendu le Corps législatif contre le 18 bru-
« maire. » — « Mais cela ne prouve pas l'urgence », in-
sinuait M. de Tillancourt. Et Tréveneuc de riposter :
« Je demande l'urgence parce que les Conseils généraux
« vont fonctionner dans six semaines et qu'il serait bon
« que la loi que je propose fût immédiatement appli-
« cable. » — Tel ne fut pas d'ailleurs l'avis de l'Assemblée
qui, à la seconde épreuve, repoussa l'urgence, détermi-

nant ainsi le renvoi de la proposition à la Commission d'initiative parlementaire (1).

A qui s'adressaient les paroles de Tréveneuc ? Quel pouvait être, à l'heure où il parlait, l'auteur d'une révolution « d'en haut » ? Pourquoi fallait-il donc tant se hâter de mettre la nouvelle loi en vigueur ? Toutes questions auxquelles la majorité de l'Assemblée faisait la réponse qu'on devine. Le nom de Thiers n'avait pas été prononcé, mais il était sur toutes les lèvres, avec un sourire. Assimiler le chef du pouvoir exécutif à Bonaparte ou au prince-président, cela ne laissait pas d'être excessif ; mais la plaisanterie était amusante, et Thiers avait bien mérité qu'on lui donnât une leçon d'humilité.

Le vicomte de Tréveneuc aura beau, quelques jours plus tard (2), essayer de corriger cette impression pre-

(1) *Journal officiel* du mercredi 26 juillet 1871, p. 2246, col. 2 et 3. Voir Appendice IV, l'exposé des motifs de ce projet de loi.

(2) « Je ne suis inféodé à personne ; mais j'ai dans l'illustre chef « du pouvoir exécutif une confiance très grande. Je suis convaincu « qu'en sauvegardant les libertés nécessaires qu'il défend depuis « si longtemps, il défendra aussi et toujours les garanties nécessaires de l'ordre et de la conservation de tout de qui doit être « conservé dans les sociétés civilisées. »

Ce fut le 8 août que Tréveneuc prononça ces paroles devant l'Assemblée nationale, et voici à quelle occasion. L'urgence ayant été refusée à son projet de loi, il avait jugé bon, pour en provoquer malgré tout la discussion immédiate, de tenter à nouveau de l'introduire comme disposition additionnelle dans la loi d'organisation départementale. Cela lui fournit le prétexte d'un grand discours, fort applaudi d'ailleurs où il mania fort habilement et l'encensoir et la massue. A côté de la phrase citée ci-dessus, en voici une autre en effet qui en restreint singulièrement la portée. « Il « est évidemment fort triste, Messieurs, dans un pays de suffrage

mière, elle n'en subsistera pas moins. La loi Tréveneuc restera, pour l'Assemblée, la plus typique des manifestations de son mécontentement contre Thiers.

Quelques jours après le dépôt de la proposition Tréveneuc, M. d'Aboville, pour répondre à certaines objec-

« universel, d'être obligé de prendre de pareilles précautions. Certains optimistes peuvent penser que les événements auxquels je voudrais obvier ne se renouvelleront plus, mais ce serait tomber dans un quietisme singulièrement naïf ; ce serait méconnaître les leçons de l'histoire que de penser que ce qui est arrivé si souvent, ne pourra plus se représenter. »

Par ailleurs, il exposa les avantages de son système sur celui de la Commission de 1850 par exemple, et supplia la gauche de ne pas renouveler la faute commise à cette époque et au moment du rejet de la proposition des questeurs. « A mon sens, conclut-il, ma proposition doit être prise en considération par tous les partis honnêtes et loyaux, tout aussi bien par la gauche que par la droite. Si vous la rejetez, et si les événements auxquels ma proposition veut parer se présentent et triomphent, vous aurez le souvenir que le plus inconnu de vos collègues vous a présenté un moyen de salut et que vous l'avez rejeté ». (*Journal officiel* du mercredi 9 août 1871. p. 2550, col. 3 à 2551, col. 2).

Combattue par Waddington, rapporteur de la Commission de décentralisation, Moulin, président de cette Commission, et Lambrecht, ministre de l'Intérieur, soutenue par le baron de Janzé qui l'avait présentée conjointement avec Tréveneuc, la proposition était finalement à nouveau retirée par ce dernier. (Cf. *Journal officiel* du mercredi 9 août 1871, p. 2551, col. 3 à 2552, col. 3, et du jeudi 10 août, p. 2570, col. 2 à 2572, col. 2).

L'Assemblée n'avait donc plus à examiner que la proposition de loi déposée le 22 juillet 1871. Grévy priait en conséquence la Commission d'initiative de rédiger le plus tôt possible son rapport à ce sujet, et rappelait à Tréveneuc, que sitôt les conclusions de la Commission connues, il aurait parfaitement le droit de demander une fois de plus, à l'Assemblée, la déclaration d'urgence. Tréveneuc en tombait d'accord.

Ainsi se trouvait clos un incident assez violent, qui, pour n'avoir pas influé beaucoup sur l'avenir de la loi Tréveneuc, n'en méritait pas moins d'être signalé.

tions soulevées par celle-ci, soumit à son tour, à l'Assemblée, un texte quelque peu différent (1). Il était ainsi conçu : « Si le Gouvernement central vient à être ren-
« versé, ou l'action de l'Assemblée nationale empêchée
« par un cas de force majeure, le Conseil général de
« chaque département devra se réunir spontanément,
« soit au chef-lieu, soit sur tout autre point du département désigné par le président de la dernière session
« ordinaire, ou, à son défaut, par le président de la
« Commission départementale, pour prendre des mesures de salut public, et il aura le droit de s'entendre
« avec les Conseils généraux d'autres départements,
« conformément aux articles 92 et 93 de la loi sur les
« Conseils généraux (2). »

L'Assemblée vota l'urgence de cette proposition ; elle en fit de même pour le projet de loi Tréveneuc, que la sixième Commission d'initiative parlementaire, par l'organe de son rapporteur, Henri Fournier (3), avait jugé digne d'être pris en considération. Elle décida, en outre,

(1) Séance du 10 août 1871, *Journal officiel* du vendredi 11 août 1871, p. 2599, col. 1.

(2) Cette proposition avait recueilli les signatures de MM. le vicomte d'Aboville, A. Callet, de Belcastel, Ferdinand Boyer, le comte de Brettes-Thurin, de Colombet, le marquis de Bridieu, le général Félix du Temple, le vicomte de Lorgueril, le comte de Bois-Boissel, Bourgeois, Vétillart, Adnet, le marquis de la Rochethulon.

Cf. Annexe n° 481, *Journal officiel* du vendredi 18 août 1871, p. 2755, col. 3.

(3) Cf. *Journal officiel* du mardi 22 août 1871, annexe n° 485, p. 2865, col. 3, le rapport sommaire fait au nom de la sixième Commission d'initiative, par M. Henri Fournier.

que les deux textes seraient confiés à l'examen d'une seule et même Commission (1). Le lendemain, 11 août 1871, l'Assemblée, sur la demande de M. Vétillart, joignit la proposition de ce député aux deux autres (2). La Commission, chargée d'étudier ces trois textes (3), fut alors nommée par les bureaux. Les quinze membres désignés pour la composer, furent : MM. le comte de Béthune, Foubert, le duc de la Rochefoucauld-Bisaccia, Depasse, le vicomte de Lorgeril, de Guiraud, Seignobos, Dahirel, Monnet, Desjardins, Baragnon, Lebourgeois, Henri Fournier, le général Chareton, Delacour (4). En nommant des vétérans de 1848, comme Depasse, l'Assemblée nationale voulait montrer sans doute qu'elle établissait une filiation directe entre le projet de 1850 et les quatre propositions qui venaient de lui être soumises.

La Commission mena ses travaux assez vivement puisque, le 14 septembre, M. Henri Fournier déposait son rapport sur le bureau de l'Assemblée (5). Ce document, très développé, comprenait deux parties à peu près d'égale importance. Dans la première, Fournier

(1) Séance du 10 août 1871, *Journal officiel* du vendredi 11 août 1871, p. 2599, col. 3.

(2) Séance du 11 août 1871, *Journal officiel* du samedi 12 août 1871, p. 2627, col. 3.

(3) Au cours de ces travaux, elle y joignit même la proposition Vente et Depeyre. Le rapporteur désigné, M. Henri Fournier, eut donc à conclure sur quatre textes et non sur trois.

(4) *Journal officiel* du vendredi 18 août 1871, p. 2754, col. 2 et 3.

(5) *Journal officiel* du vendredi 15 septembre 1871, p. 3468, col. 2.

rappelait les trois précédents, dont le projet actuel pouvait se recommander. Passant très brièvement sur l'ordonnance du 11 mars 1815, dont il ignorait complètement l'efficace mise en pratique, ne faisant allusion aux réunions spontanées de 1870 que pour dresser un acte d'accusation contre le Gouvernement de la défense nationale, le rapporteur s'étendait complaisamment sur le projet de 1850 ; il en citait en entier le texte et résumait la discussion à laquelle il avait donné lieu, pour bien montrer que la Commission avait tenu grand compte des objections formulées vingt ans auparavant. C'est ainsi que Fournier rappelait les reproches faits par Dufaure et Hennequin au projet de 1850, et montrait comment la nouvelle Commission y avait répondu par avance. Autrefois, Dufaure avait exprimé la crainte que, du projet naquit le fédéralisme ; c'est qu'alors on avait cherché à localiser la résistance au lieu de la généraliser. Bien différente avait été la préoccupation des commissaires de 1871. — D'autre part, Hennequin avait déploré que, dans le projet de 1850, on confiât des pouvoirs politiques à des conseillers généraux pourvus par leurs électeurs d'un mandat purement administratif. Cet inconvénient n'avait pas arrêté les collègues de Fournier : « Les constitutions du pays sont placées sous
« la sauvegarde de tous les Français ; plusieurs de nos
« constitutions l'ont expressément déclaré. Si chaque
« citoyen doit, quand l'Assemblée est violentée et quand
« l'ordre légal est troublé, apporter son concours pour

« réprimer les faits séditieux, comment les Conseils gé-
« néraux seraient-ils sans mandat pour accomplir ce
« que tout citoyen doit tenter ? Ils ne pourraient grou-
« per autour d'eux et diriger les forces éparses des élec-
« teurs qui les ont investis de leur confiance, et il leur
« faudrait, pour ce faire, retourner devant ces électeurs
« et leur demander un supplément de procuration parce
« que, lorsqu'ils seront élus, la loi que nous proposons
« ne sera pas encore votée ! Plaisant scrupule de légalité
« que ne partagent pas, hélas ! les aventuriers qui met-
« tent la main sur les Assemblées ! »

La Commission avait donc passé outre. Elle s'était attachée, au contraire, à des questions d'ordre pratique : le mode de convocation et le lieu de réunion des Conseils généraux, les diverses modalités de leur session extraordinaire, la formation d'une Assemblée de leurs délégués, les pouvoirs à confier à cette Assemblée, tous problèmes auxquels la Commission espérait avoir donné les solutions les plus facilement réalisables.

Les propositions Vétillart et Tréveneuc avaient préconisé deux systèmes de convocation des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles. La première exigeait, pour que la réunion fût légale, un appel signé du quart au moins des conseillers ; la seconde confiait aux présidents des Commissions départementales le soin de rassembler le Conseil général. Fournier et ses confrères avaient également repoussé ces deux procédés. D'une part, choisir, à l'exclusion de tous autres, certains

membres de l'Assemblée départementale pour convoquer leurs collègues, c'était les désigner à l'avance aux révolutionnaires ou aux fauteurs de coups d'état ; leur arrestation immédiate empêcherait toute session postérieure des Conseils généraux. D'autre part, ce qui importait, avant tout, dans le cas envisagé, c'était la réunion, aussi prompte que possible, des collèges départementaux ; toute convocation spéciale équivaldrait à une perte de temps. Pourquoi ne pas s'en passer ? Au premier bruit de révolution et de coup d'Etat qui leur parviendrait, il suffirait que les conseillers généraux se rendissent immédiatement au chef-lieu de leur département. C'est ce que spécifiait dans son article premier, le projet de loi que la Commission présentait aux suffrages de l'Assemblée.

Les commissaires avaient prévu le cas où les conseillers généraux ne pourraient plus siéger à l'Hôtel de la préfecture, lieu habituel de leurs délibérations, soit qu'il fût aux mains des insurgés, soit que le préfet pactisât avec eux. Les Conseils généraux, s'inspirant des circonstances, pourraient alors s'assembler partout ailleurs. Mais, afin d'éviter toute scission, « ils ne seraient valablement constitués que si la majorité de leurs membres répondaient à l'appel de la présente loi, en s'assemblant dans un même lieu ».

Si le préfet restait le fidèle défenseur de la légalité, il trouverait dans le Conseil général ainsi réuni « un point d'appui, et une force considérable ». Si, au contraire,

il prenait parti pour l'insurrection ou se trouvait, par suite de violence exercée sur sa personne, empêché de remplir ses fonctions, « le Conseil pourrait, en vertu des « pouvoirs étendus qui lui étaient confiés, le remplacer « aussitôt, et nommer un administrateur provisoire qui « ferait exécuter les mesures propres à assurer partout « le respect de la loi ». Le patriotisme et la sagesse des Assemblées départementales étaient de sûrs garants de la conduite qu'elles tiendraient dans ces heures douloureuses. Sans aucun doute, elles sauraient être à la hauteur du mandat difficile qu'on voulait leur confier. Aussi, la prompte réunion, dans chaque département, de ses représentants élus, produirait-elle « une manifestation morale qui serait toute-puissante sur les « esprits hésitants et timides ». Elle couperait court à la moindre tentative d'insurrection en province. L'émeute resterait ainsi cantonnée dans la ville ou dans la région où elle aurait éclaté. C'est là que la France, une fois ses forces rassemblées — et ce serait vite fait — viendrait l'étouffer, en rendant du même coup à la représentation nationale, « la franchise de ses communications et le « libre exercice de ses droits ».

Il fallait néanmoins prévoir le cas où l'Assemblée nationale ne recouvrerait pas immédiatement son indépendance. « Les Conseils généraux, afin de parer sans « retard à toutes les éventualités, auraient dû, dès leur « première séance, nommer chacun deux délégués (ar-

« ticle 3), lesquels se seraient rendus aussitôt dans l'une
« des villes centrales... Bourges, Tours ou Poitiers ; là,
« ces délégués constitueraient une Assemblée chargée
« d'organiser, par toute la France, la résistance que le
« Conseil général ne peut préparer que dans son départe-
« tement. »

Au premier abord, il semblerait préférable de désigner une seule ville comme lieu de réunion de cette Assemblée. Mais, si la précision serait ainsi plus grande, on s'exposerait à voir transformer la cité choisie en véritable souricière, où les insurgés pourraient, sans difficulté, s'emparer des derniers défenseurs de la légalité. Au contraire, l'énumération nullement limitative, faite dans leur projet par les commissaires, suffirait à donner, aux délégués des Assemblées départementales, une indication générale sur la voie qu'ils auraient à suivre dès l'abord. Une fois parvenus au centre de la France, ils sauraient bien s'y rencontrer et décider sur place « du
« lieu où la liberté de leurs délibérations leur paraîtrait,
« d'après les circonstances, devoir être le mieux assurée ». Quelle que fût cette localité, l'Assemblée serait valablement constituée, quand la majorité des départements y serait représentée, « c'est-à-dire quand quarante-quatre
« départements y compteraient un de leurs délégués au
« moins ». La réunion légale de plusieurs groupes serait de la sorte absolument empêchée.

Restaient à fixer l'étendue et la nature des pouvoirs de cette Assemblée. Or, comment tracer à l'avance et

sur tous les points, la marche à suivre par les délégués des conseillers généraux, alors que les mesures à prendre seraient entièrement différentes selon les circonstances et la nature de l'attentat. Les commissaires s'étaient donc bornés, dans l'article 4 de leur projet, « à bien
« marquer la spécialité, pour ainsi parler, du mandat
« de l'Assemblée provisoire des délégués. Ce mandat, en
« effet, n'est point de se substituer à l'Assemblée nationale pour légiférer en son lieu et place, pour innover,
« pour rien créer, mais seulement de prendre les mesures
« urgentes que nécessite le maintien de l'ordre, et tout
« particulièrement celles qui ont pour objet de rendre
« à la représentation légale du pays, la plénitude de son
« indépendance et l'exercice de ses droits ».

Pourtant, si la dispersion du pouvoir central venait à se prolonger et si les besoins de l'administration générale nécessitaient l'adoption de quelques mesures urgentes, l'Assemblée des délégués pourrait évidemment les prendre, mais à titre provisoire seulement, les conseillers généraux n'étant point investis, même temporairement, d'un entier pouvoir législatif. Quoi qu'il arrivât, il resterait bien entendu que le but essentiel de leur activité serait de faciliter et de hâter le rétablissement du gouvernement légal. La reconstitution, sur un point quelconque du territoire, de l'Assemblée nationale correspondrait à la dissolution immédiate de l'Assemblée des délégués (article 5).

Au pis aller, la mission de cette dernière ne pourrait

excéder le délai de soixante jours. En effet, si, après deux mois d'efforts infructueux, les délégués n'étaient pas parvenus à reconstituer le Gouvernement, ils devraient eux-mêmes faire procéder à des élections générales. Leurs importantes fonctions auraient donc un caractère nettement provisoire et exceptionnel. Ce qui n'empêcherait pas l'Assemblée des délégués, pendant la durée de sa session, d'être investie de pleins pouvoirs pour l'exécution de son mandat. Ses décrets (article 6) devraient être exécutés, à peine de révocation et de forfaiture, par tous les fonctionnaires civils ou militaires.

D'ailleurs, avouait le rapporteur, toutes ces précautions légales n'auraient, en réalité, qu'une importance secondaire. Le rôle essentiel resterait dévolu, en cas de crise, au patriotisme et à la prudence des conseillers généraux. Il faudrait s'en remettre entièrement à eux du soin de diriger et de faire triompher les défenseurs de l'ordre.

Et Fournier de conclure néanmoins : « Nous aurions
« lieu de nous applaudir d'avoir voté le projet de loi, si
« l'enseignement qui ressortira des causes qui l'ont ins-
« piré, était compris de tous au dehors, et si le pays était
« amené par là, s'associant à nos sentiments de respect
« pour la souveraineté nationale et de confiance dans
« le Gouvernement parlementaire, qui est la sauvegarde
« de cette souveraineté, à permettre que cette loi restât
« à tout jamais inutile (1). »

(1) *Journal officiel* du mercredi 20 septembre 1871, Annexe n° 656, p. 3588, col. 1 à 3590, col. 2.

Tels étaient les motifs qui avaient guidé la Commission dans la rédaction du projet de loi suivant :

Art. 1^{er}. — « Si l'Assemblée nationale, ou celles qui
« lui succéderont, viennent à être illégalement dissoutes
« ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'as-
« semblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il
« soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de
« chaque département.

« Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le dé-
« partement, si le lieu habituel de leurs séances ne leur
« paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté
« de leurs délibérations.

« Les Conseils ne sont valablement constitués que par
« la présence de la majorité de leurs membres.

Art. 2. — « Jusqu'au jour où l'Assemblée, dont il sera
« parlé à l'article 3, aura fait connaître qu'elle est régu-
« lièrement constituée, le Conseil général pourvoira d'ur-
« gence au maintien de la tranquillité publique et de
« l'ordre légal.

« (Tous les fonctionnaires civils et militaires lui doi-
« vent obéissance, à peine de révocation et de forfait-
« ure (1).)

Art. 3. — « Une Assemblée composée de deux délè-
« gués par Conseil général se réunit dans le plus bref délai.

(1) Avant l'ouverture des débats, et sur la demande du ministre de l'intérieur, la Commission consentit à supprimer de son projet le second paragraphe de l'article 2 primitif. Cf. Rapport supplémentaire de M. Henri Fournier, *Journal officiel* du vendredi 19 janvier 1872, annexe n° 782, p. 417, col. 3.

« Ces délégués sont élus dans la première séance tenue
« en vertu de l'article premier de la présente loi.

« Ils s'assemblent dans une ville du centre : Bourges,
« Tours ou Poitiers autant que possible, ou dans tout
« autre lieu choisi d'urgence ; l'Assemblée des délégués
« n'est valablement constituée qu'autant que la moitié
« des départements s'y trouve représentée.

Art. 4. — « Cette Assemblée est chargée de prendre
« pour toute la France les mesures urgentes que nécessite
« le maintien de l'ordre, et spécialement celles qui ont
« pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plé-
« nitude de son indépendance, et l'exercice de ses
« droits.

« Elle pourvoit à l'administration générale du pays (1).

Art. 5. — « Elle doit se dissoudre aussitôt que l'As-
« semblée nationale se sera reconstituée par la réunion
« de la majorité de ses membres sur un point quelconque
« du territoire.

« Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans les
« deux mois qui suivent les événements, l'Assemblée

(1) Toujours sur les sollicitations du ministre de l'Intérieur, la Commission consentit à modifier comme suit la rédaction du paragraphe 2 de l'article 4 : « Elle pourvoit *provisoirement* à l'administration générale du pays. » Cette modification, ainsi que celle de l'article 2, sans changer en rien l'esprit du projet, ne tendaient, d'après le rapporteur, qu'à marquer plus nettement le caractère transitoire des décisions à prendre par les Conseils généraux « dans le but spécial du maintien de l'ordre légal ». Cf. rapport supplémentaire de M. Henri Fournier, *Journal officiel* du vendredi 19 janvier 1872, annexe n° 782, p. 417, col. 3 et 418, col. 1.

« des délégués doit décréter un appel à la nation pour
« des élections générales.

« Ses pouvoirs cessent, le jour où la nouvelle Assem-
« blée nationale est constituée.

Art. 6. — « Les décrets de l'Assemblée des délégués
« ont force de loi et doivent être exécutés, à peine de
« forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'au-
« torité et commandants de la force publique (1). »

II

Ce fut le 5 février 1872 seulement que l'ordre du jour appela la discussion des propositions Tréveneuc et autres. Le débat qui allait s'ouvrir ne laissait pas que d'embarrasser la majorité de l'Assemblée. Il n'arrivait guère à son heure, en effet ; on sortait à peine de la crise du 20 janvier, Comment ne pas se souvenir que, quinze jours auparavant, Thiers était démissionnaire et qu'il avait fallu s'humilier devant lui pour qu'il consentit à reprendre le pouvoir (2). Le moment n'était donc guère choisi pour une manifestation hostile ; si bien que l'As-

(1) *Journal officiel* du mercredi 20 septembre 1871, annexe n° 656, p. 3590, col. 2 et 3.

(2) Sur la crise du 20 janvier, cf. le *Journal officiel*, des 20 et 21 janvier 1872 ; *La Gazette, L'Union et les Débats politiques et littéraires* des 21 janvier et jours suivants ; Léopold de Gaillard, *Les Etapes de l'opinion*, feuilleton du 25 janvier 1872 ; G. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. I, p. 387 et suiv. ; Pierre F. Simon, *A. Thiers chef du pouvoir exécutif*, p. 173 et suiv. etc.

semblée se trouvait partagée entre la crainte de troubler la nouvelle union qu'elle venait de contracter avec le président de la République, et sa répugnance à se déjuger une fois de plus ; car la faveur avec laquelle elle avait accueilli six mois plus tôt la proposition Tréveneuc, avait été si manifeste, qu'il lui était maintenant bien difficile de la repousser sans y mettre de formes.

On attendait donc avec une certaine appréhension le discours de Tréveneuc. Mais quel soulagement, lors qu'après avoir fait l'éloge de l'Assemblée nationale « une des
« plus loyales, des plus indépendantes, des plus libé-
« rales, des plus exemptes d'esprit de parti et de parti
« pris qu'on ait encore vues jusqu'ici », le député des Côtes-du-Nord ajouta : « Je dois dire aussi que j'ai eu
« l'assentiment explicite de l'homme éminent et loyal
« que tous nos vœux appellent à rester au banc des mi-
« nistres (1) ». Désormais, la majorité se trouvait plus à l'aise pour examiner le projet de la Commission, auquel Tréveneuc déclara se rallier sans discussion, et sa satisfaction se traduisit par les applaudissements qui ne cessèrent d'accueillir les fleurs de rhétorique généreusement dispensées par l'auteur de la proposition primitive.

Rien de plus caractéristique de l'éloquence de 1848 que ce discours de Tréveneuc. A la tribune de l'Assemblée nationale, il avait quelque chose d'archaïque dont la

(1) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 857, col. 2.

presse ne manqua pas de s'amuser. « Les intentions de
« l'honorable député des Côtes-du-Nord sont excellentes,
« dira le *XIX^e Siècle* ; mais son discours ne répond pas
« parfaitement à ses intentions. C'est un pot-pourri de
« citations accumulées d'avance et récitées impromptu ;
« une macédoine de révolutions prises chez nous, chez
« les Romains, peut-être même chez les Grecs ; un ra-
« massis de phrases ampoulées et si vieilles qu'elles ne
« jettent même plus de la poudre, mais de la poussière
« aux yeux. Honnête et sincère, c'est commun et vieux.
« Il est impossible de réprover ce discours ; on n'ose pas
« non plus l'approuver... Pour débiter ce style emphati-
« que, l'orateur conserve une voix posée, tranquille, et
« quelque peu enrouée. Tout cela est bien préparé d'avan-
« ce, ça se voit, ça se sent ; aussi, lorsque M. Tréveneuc
« dit : Je vois, Messieurs, que je me suis laissé entraîner
« au-delà des limites que je me suis tracées », la salle ne peut
« retenir un rire légèrement ironique... (1) « Evidemment,
c'est un lettré », conviendra le rédacteur du *Petit Journal*,
« et il doit avoir de la réputation dans le département
« des Côtes-du-Nord (2). »

Ce que Tréveneuc avait à exposer était en effet bien simple. Pourquoi y déployer tant de grandiloquence ? Pour souligner ce fait évident, que la France en avait assez des révolutionnaires et des fauteurs de coups d'Etat,

(1) *Le XIX^e Siècle*, mercredi 7 février 1872, p. 2, col. 1 et 2, dans le *Courrier parlementaire*, sous la signature Paul Lafargue.

(2) *Le Petit Journal*, dimanche 18 février 1872, p. 3, col. 1, dans un portrait de Tréveneuc signé Jean Bonhomme.

était-il bien nécessaire de s'écrier : « Que ces odieuses
« personnalités s'appellent Catilina ou César, Spartacus
« ou Tibère, Félix Pyat, Rigault, Bonaparte ou Ver-
« mersch... voilà ce que la France ne veut plus revoir,
« et voilà, si vous n'y prenez garde, ce qui peut la mena-
« cer encore (1). » Pour rappeler que la situation présente
était loin d'offrir au pays toutes les sécurités désirables,
fallait-il gémir : « Nous traversons une des crises les plus
« obscures, les moins définies, les plus périlleuses qui se
« soient encore produites dans le cyclone révolutionnaire,
« où, depuis quatre-vingts ans, nous tourbillonnons sans
« pouvoir jamais jeter l'ancre sur un fond solide (2). »

Pourtant le discours de Tréveneuc ne fut pas sans mérite. Exagérations de style mises à part, la question était nettement posée, le péril, exactement défini, le but de la proposition, soigneusement précisé. « Messieurs, dit-
« il, la prévoyance n'implique pas la peur, et la modéra-
« tion n'exclut pas l'énergie. Nous le savons tous, la race
« des prétoriens n'est probablement pas éteinte, pas plus
« que sa congénère, celle des communeux. » Dans ces conditions, il faut prendre des précautions pour éviter les guet-apens et les surprises ; or « le salut n'est pas seu-
« lement dans le séjour des pouvoirs publics dans un
« lieu plutôt que dans un autre ; le salut est surtout dans
« de bonnes lois et courageusement appliquées. » C'est

(1) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 857, col. 2 et 3.

(2) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 857, col. 3.

pourquoi l'union de tous les partis honnêtes est, à l'heure actuelle, absolument nécessaire. La France a nommé l'Assemblée pour la sauver et la délivrer. Foin de toutes discussions plus ou moins byzantines. Qu'importe, pour l'instant, que la France soit plus tard républicaine ou monarchiste ; l'essentiel est qu'elle puisse se reconstituer à l'abri de toute tentative révolutionnaire. Ce que la France désire avant tout, c'est l'ordre et la liberté ; elle sent bien que tout nouvel attentat victorieux la ferait cette fois rouler, et pour n'en plus sortir, « au fond
« de ces abîmes au bord desquels il faut laisser toute es-
« pérance ». C'est pour répondre à cette aspiration unanime du pays qu'a été rédigée la proposition soumise à l'Assemblée. « Notre loi est une loi de salut public ; mais,
« contrairement à la plupart des lois de salut public, elle
« ne porte aucune atteinte à la tranquillité de l'Etat, à
« la liberté de personne. C'est une mesure de précaution,
« voilà tout ». Et Tréveneuc affirmait, bien entendu, que la mesure serait d'une efficacité certaine, que l'Assemblée, en la faisant sienne, mettrait fin à l'ère des bouleversements gouvernementaux. Dès lors, un merveilleux avenir serait promis à notre pays. « Plus de coup
« d'Etat, plus de guet-apens, plus de surprises ; les trans-
« formations et les progrès politiques se faisant réguliè-
« rement et pacifiquement, voilà, Messieurs, ce que vous
« aurez décrété, si vous adoptez notre proposition (1). »

(1) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 857, col. 2 à 858, col. 2.

Charles Boysset n'en était pas bien convaincu. Il rendait hommage aux excellents sentiments du député des Côtes-du-Nord, mais jugeait sa proposition aussi inefficace que pleine de bonnes intentions. L'expérience du passé démontrait qu'un coup d'Etat exigeait une longue préparation. C'est lorsque les préfectures et l'armée étaient occupées par des créatures de l'aspirant-dictateur que le mouvement éclatait. Il suffisait alors d'une nuit pour balayer toutes les tentatives de résistance. Qu'auraient pu faire les Conseils généraux au 2 décembre si la proposition Tréveneuc avait fonctionné dès cette époque ? « En supposant que tous eussent pu et voulu
« se réunir, est-ce que vous croyez, Messieurs, qu'ils n'en
« auraient pas été empêchés peu de temps après, par
« ceux qui étaient à la tête de l'entreprise du 2 décembre ?
« Est-ce que vous ne pensez pas que l'inefficacité eût
« été complète ? Ceci me paraît absolument certain ». Contre les coups d'Etat, la seule attitude pratiquement utile, consistait dans la surveillance des éternelles convoitises des prétendants. Que par sa politique, le Parlement démontrât qu'il n'encourageait en aucune façon
« les prétendances », et du même coup seraient déjouées
« toutes les convoitises misérables et toutes les préméditations des coups de force qui pourraient entraîner
« la France dans des malheurs nouveaux ».

Quant aux révolutions proprement dites, la proposition, selon Boysset, ne pourrait pas les prévenir d'avantage. Au reste, était-il seulement souhaitable qu'on pût

leur opposer une barrière légale ? « Lorsqu'une nation, « lorsqu'une société trouve, sur son chemin, des résistances « à ce développement incessant qui est une des nécessités absolues de son existence, il est certain... qu'il y a « malaise d'abord, puis souffrance réelle ; puis le mal « s'aggrave, enfin une crise apparaît ; cette crise peut « devenir une révolution, si, les résistances s'obstinent. ».. La situation s'envenimera même encore, si, à la mauvaise volonté des gouvernants, s'ajoute l'opposition de la représentation nationale. Et comme la droite interrompait violemment l'orateur en l'accusant de justifier les révolutions, « je ne justifie nullement les révolutions », répliqua Boysset ; « je sais tout ce qu'elles ont de douloureux « et de redoutable ; mais je me demande à qui la responsabilité de ces grandes crises peut être attribuée, si ce « n'est, très souvent — et ici je suis avec l'histoire — aux « résistances gouvernementales. » Quelle autre explication fournir, en effet, des révolutions de 1830 et de 1848, par exemple ?

Ainsi, qu'on envisageât l'hypothèse d'un coup d'Etat ou « d'un de ces efforts collectifs qui naissent de la conscience générale et d'un malaise universel », la proposition de M. de Tréveneuc apparaissait également insuffisante et inefficace. Ne valait-il pas mieux que l'Assemblée s'unît franchement à la France, avide aujourd'hui de science, de travail et de liberté. « Lorsque nous serons « en concordance avec le pays, ...quand nous marchons pleinement, largement, dans les voies libérales,

« et peut-être est-il permis de dire que nous n'y sommes
« pas encore complètement entrés,... dans ce cas, nous
« n'aurons plus à redouter ces fantômes d'invasion et de
« violences qui paraissent obséder certains d'entre nous
« et qui disparaîtront à l'instant même, le jour où il y
« aura, entre la nation et ses mandataires, cette concor-
« dance précieuse que je désire et que j'appelle de tous
« mes vœux les plus ardents (1) ».

Ces paroles étaient intolérables pour les centres, et surtout pour la droite. Le discours de Boysset avait été plusieurs fois coupé par les réclamations de la majorité. Quand l'orateur avait fait allusion au 18 brumaire et au 2 décembre, « Et le 4 septembre », avait-on proféré à droite, à la grande indignation d'Eugène Pelletan. Mais des interjections de ce genre ne dépeignaient que très approximativement la fureur des monarchistes ; elle trouva son expression dans la violente diatribe de Baragnon. Il semble, dit-il, en substance, que M. Boysset soit monté à la tribune, beaucoup moins pour discuter la proposition Tréveneuc, que pour faire un « cours de révolution comparée ». Chose étrange, il a distingué deux sortes de révolutions : « autant il a paru blâmer les unes, « autant il s'est montré plein de déplorables complaisances pour les autres ». Pour les coups d'Etat, il a été tout particulièrement sévère, et il a bien fait. « Mais « quand il a parlé des insurrections victorieuses, de ces

(1) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 858, col. 2 à 860, col. 1.

« mouvements populaires qui, préparés par des meneurs,
« pénètrent dans les Assemblées législatives, à travers
« les portes que leur ouvrent des complaisants pour les
« conduire ensuite à l'hôtel de ville... pour ceux-là, il n'a
« eu que des complaisances et des excuses... Rendons à
« chacun ce qui lui est dû, et que, de cette grande assem-
« blée, organe légitime de la nation, sorte cette déclara-
« tion que, d'où qu'elles viennent, de coups d'Etat, ou
« d'insurrections populaires, les révolutions sont des
« crimes. » A l'appui de sa thèse, Baragnon stigmatise, en
quelques traits vigoureux, le 4 septembre et le Gouver-
nement de la Défense nationale. La droite applaudit à
tout rompre. Pelletan, Langlois, toute la gauche, pro-
testent et rappellent l'orateur à la question. Le tumulte
est indescriptible (1). L'orateur se décide enfin à exami-
ner la proposition Tréveneuc. Il reconnaît que sa mise en
pratique sera difficile ; mais, ajoute-t-il, ou cette ques-
tion est insoluble, ou nous tenons la solution. Et, pour
le prouver, il montre que, désormais, en cas de coups
d'Etat, la présence au chef-lieu, d'une assemblée départe-
mentale, légalement pourvue de pouvoirs considé-
rables, barrera la route à l'envoyé du Gouvernement sé-
ditieux. Les résistances pourront se concentrer autour
d'un groupe d'honnêtes gens imbus de leurs devoirs ;
et, le premier moment passé, la province saura se ressai-
sir et déjouer toutes les tentatives ultérieures de dé-

(1) *Le XIX^e Siècle*, mercredi 7 février 1872, p. 2, col. 2, dans le
Courrier parlementaire, sous la signature Paul Lafargue.

sordres. Quant aux insurrections triomphantes, la théorie soutenue par Boysset, et qui tendrait à supprimer devant elles toute résistance, est inadmissible dans une assemblée française, « surtout à une heure où la forme de « gouvernement n'est point encore définitivement établie, « au moment où la France a, plus que jamais, besoin de « ces grandes notions de respect de la légalité représentée « par une Assemblée élue ». Il faut donc songer à leur faire échec, et, à cet égard encore, on peut espérer que la proposition Tréveneuc donnera de bons résultats. Mais l'Assemblée nationale n'en serait-elle pas absolument sûre, qu'elle devrait néanmoins lui faire bon accueil. « Les « dangers que peut courir la représentation, c'est-à-dire « la souveraineté nationale, voilà quelle doit... être notre « préoccupation, à l'heure où nous examinons la proposition de M. de Tréveneuc. Si nous croyons qu'accepter « cette proposition sera donner au pays un moyen d'écarte- « ter de sa propre souveraineté les périls sous lesquels « elle a plusieurs fois succombé, votons-la sans hésitation. » Or, pour Baragnon, cela ne souffrait aucun doute, il avait le ferme espoir qu'un jour la loi nouvelle serait assez puissante pour « arracher le pays aux aventures « d'une Révolution ou aux entraves d'un coup d'Etat ». Aussi, voterait-il sans hésitation pour la proposition telle qu'elle était sortie des délibérations de la Commission et ratifierait-il de son suffrage ses « diverses combinaisons délicates peut-être, d'un effet incertain « selon quelques-uns, mais les seules, à coup sûr, aux-

« quelles il fût, aujourd'hui, possible de recourir (1) ».

Dans son discours, Baragnon avait fait allusion aux bagarres qu'avait provoquées dans l'Hérault, lors du 2 décembre, la soi-disant défense de la légalité. A peine avait-il quitté la tribune que Castelnau s'y précipitait pour réclamer contre cette assertion. Il exaltait l'attitude du parti républicain à cette époque, accusant au contraire les légitimistes d'avoir collaboré à l'établissement des listes de proscription. Le comte de Rességuier et plusieurs de ses collègues protestent. Félix Dupin adresse à l'orateur un démenti formel. Langlois essaye en vain de sauver Castelnau tout désorienté. Le désordre augmente ; on ne s'entend plus (2). En désespoir de cause, Grévy lève la séance (3).

En somme, après ce premier contact avec l'Assemblée, la proposition n'avait pas fait un pas. On avait parlé de tout, sauf d'elle. Au lieu de s'attacher à la lettre du texte rédigé par la Commission, on avait glosé sur son esprit. Les préoccupations politiques s'étaient manifestées. Les plus brûlantes questions d'actualité avaient été agitées sans aucune utilité pratique. Tel était le résultat immédiat des sages conseils de M. de Tréveneuc : on avait applaudi ses appels à l'union, et, aussitôt après,

(1) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 860, col. 1 à 861, col. 2.

(2) *Le XIX^e Siècle*, mercredi 7 février 1872, p. 2, col. 2, dans le *Courrier parlementaire*.

(3) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 861, col. 3 et 862, col. 1.

on s'était presque injurié d'un côté à l'autre de l'Assemblée. L'exaspération de tous les partis était si forte à ce moment critique, que le moindre prétexte suffisait à déchaîner une tempête.

Cependant, la séance du lendemain fut plus calme. Adversaires et partisans du projet de la Commission consentirent enfin à exposer leurs arguments. C'était à peu de chose près les mêmes qu'en 1851.

La première objection faite à la proposition était fondée sur son inefficacité. En cas de coup d'Etat, qui suppose toujours une longue préparation, la force balayerait toutes les résistances, la force qui, dans de telles circonstances, constituait le véritable droit (1). — C'est une erreur, répliquait-on ; en France, dans quelques conditions que ce fût, les lois ont toujours été obéies. Si tant de révolutions s'étaient faites depuis quatre-vingts ans, elles étaient dues « à l'audace de quelques hommes, à la faiblesse et à l'imprévoyance du Gouvernement, et aux « habitudes d'obéissance passive du plus grand nombre ». Au contraire, si l'Assemblée se ralliait à la proposition Tréveneuc, au cas où, désormais, les premiers représentants du peuple succomberaient, d'autres seraient prêts à prendre leur place ; ils seraient investis par la loi de pouvoirs considérables et sauraient être à la hauteur de leur tâche (2).

(1) Discours de Boysset. Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 859, col. 1 et 2.

(2) Discours de Depasse. Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 879, col. 2.

Soit ! concédaient les adversaires du projet. Mais qu'allez-vous obtenir ? La guerre civile ! Pour atteindre un résultat problématique, vous allez élever drapeau contre drapeau et vous jetterez le trouble dans le pays. — Ce à quoi les amis de Tréveneuc répondaient « : Non !
« nous ne jetons pas le trouble dans le pays, car nous ne
« demandons qu'une chose : l'obéissance à la souverai-
« neté nationale et l'observation rigoureuse des lois.
« Nous n'élevons pas drapeau contre drapeau, car nous
« n'en connaissons qu'un, le drapeau qui a vaincu la
« Commune... Nous ne faisons pas naître le désordre :
« car on ne fait pas naître le désordre en demandant
« l'observation des lois. Nous n'organisons pas la guerre
« civile, notre loi est une loi de précautions et de pré-
« voyances (1) ».

Précautions inutiles ! reprenait la gauche. Vous n'avez qu'un moyen de vous montrer prévoyants ; c'est de vivre d'accord avec l'opinion publique. Or, à l'heure actuelle, la France se trouve dans cette situation paradoxale d'être en immense majorité républicaine et d'avoir une représentation nettement monarchique. Ayez le courage de vous dissoudre et de provoquer une nouvelle consultation nationale, et vous supprimerez toute chance de troubles (2). — Halte là ! protestait le centre. Contentez-

(1) Discours de Depasse. Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 879, col. 3.

(2) Discours de M. Brisson, Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 879, col. 1 et 2.

vous de la concession que nous vous faisons par l'organe de M. de Tréveneuc. Les Conseils généraux ont fait preuve d'un ardent républicanisme. Leur accorder les pouvoirs extraordinaires que prévoit la proposition, c'est donc se rapprocher de la proclamation définitive du régime démocratique (1).

Mais les Conseils généraux, dans les moments de crise, ont toujours montré de la pusillanimité. Quels beaux défenseurs de la légalité vous nous choisissiez là, protestait Boysset (2). — S'ils avaient eu des pouvoirs légaux au 2 décembre, vous les auriez vu agir, répondait M. de Pompéry. Rien qu'à considérer ce que, spontanément, a fait le Conseil général du Finistère, à cette époque, on peut augurer de ce qu'il aurait tenté avec une loi pour le guider (3). L'histoire, ajoutait le rapporteur, Henri Fournier, est là pour démontrer que les Conseils généraux ont joué un rôle utile lors de plusieurs bouleversements gouvernementaux. Aujourd'hui le pays s'est habitué à voir dans les Assemblées départementales, une seconde ligne de défense de la légalité ; c'est lui qui réclame l'adoption de la loi Tréveneuc (4).

(1) Discours d'Henri Martin et de Pompéry. Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 878, col. 2 et 3, et 880, col. 1 et 2.

(2) Séance du 5 février 1872, *Journal officiel* du mardi 6 février 1872, p. 859, col. 2.

(3) Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 880, col. 1.

(4) Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 880, col. 3.

Peut-être la voterions-nous, reprenait la gauche, si elle présentait quelques chances de réalisation pratique. Mais il serait vain de le prétendre ; la proposition ne résiste pas à un examen impartial. Ainsi l'on n'a rien imaginé de mieux que de donner rendez-vous d'avance, à Bourges, Tours, ou Poitiers à la force organisée par l'insurrection ou les auteurs du coup d'Etat, pour y saisir « les personnes de ceux, sur l'autorité et le concours des-
« quels on compte pour opposer quelque résistance à la
« violence qui sera faite à l'Assemblée nationale. » Au reste, l'entreprise est apparue si difficile à la Commission même chargée d'examiner la proposition, qu'elle exige seulement, pour donner à l'Assemblée des délégués un caractère légal, la présence d'un représentant sur deux de la moitié des départements. C'est donc « sur la moitié
« d'une moitié, c'est-à-dire sur le quart du pays, que
« vous comptez, pour opposer une résistance soit à l'insurrection, soit à un coup d'Etat ». Quelle influence une réunion aussi insignifiante — à supposer même que le quorum soit atteint — pourra-t-elle exercer sur l'ensemble du pays ? Elle est condamnée d'avance à l'inaction et à l'expectative (1). Vous exagérez ! s'efforçait mollement de démontrer le rapporteur. L'intention de la Commission a justement été d'éviter, par la désignation d'une seule ville, ou même par une énumération limitative, de faciliter la tâche à la sédition. Et pourquoi voudriez-vous

(1) Discours de M. Brisson, Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 879, col. 1.

dès lors que l'Assemblée des délégués ne groupât que le minimum exigé de conseillers généraux ; tout permet d'espérer au contraire qu'elle ne tardera pas à former une véritable représentation de l'ensemble du pays (1).

A quoi sert de discuter tous ces détails, disait à son tour M. Le Royer, reprenant un des principaux arguments développés par Hennequin en 1851. La question se pose de toute autre façon. Voulez-vous, en vue d'une hypothèse qui, peut-être, ne se réalisera plus, fausser l'un des rouages administratifs les plus importants de notre pays ; alors votez la proposition Tréveneuc. Tenez-vous au contraire à conserver aux Conseils généraux le caractère purement administratif que leur a assigné la loi du 10 août 1871 ; préservez-vous, dans ce cas, d'adopter ce texte dangereux. Ne voyez-vous pas, qu'en vous y ralliant, « vous excitez et vous provoquez des tendances — qui
« déjà, malheureusement, existent à un trop haut degré
« dans le corps électoral en matière de Conseil général —
« à s'occuper de politique ». Or, en août 1871, l'Assemblée nationale tout entière est tombée d'accord que la loi sur les Conseils généraux avait uniquement pour but la décentralisation administrative, et « qu'il fallait de
« toute nécessité — et dans l'intérêt même de la bonne
« application de cette loi et des effets que nous en attendions — chercher à faire échapper les Conseils généraux à toute question politique ». Dès lors, la proposi-

(1) Rapport de Fournier. Cf. *supra*, p. 217 et suiv.

tion Tréveneuc doit être considérée « comme la négation
« de l'objectif que la loi se propose et comme un danger
« pour l'unité nationale (1) ».

L'objection était difficile à réfuter. Henri Fournier l'avait déjà tenté dans son rapport ; il précisa son argumentation à la tribune. « Nous avons dit très nettement,
« expliqua-t-il, que, ni les Conseils généraux, ni l'As-
« semblée des délégués n'avaient de pouvoirs politiques.
« Nous ne leur donnons qu'une mission, celle de main-
« tenir la tranquillité et de rendre à l'Assemblée natio-
« nale sa liberté ; et, au cas où ce but ne pourrait être
« atteint dans un délai déterminé, le devoir des Conseils
« ou des délégués, c'est alors d'adresser un solennel appel
« à la nation non point par voie de plébiscite, enten-
« dons-nous ! — mais de provoquer immédiatement la
« réunion d'une autre Assemblée. Voilà le pouvoir que
« nous donnons aux Conseils généraux et point d'autre.
« Orest-celà le pouvoir politique ?.... C'est le pouvoir qui
« appartient aux plus simples citoyens. » Et le Conseil gé-
néral, assemblée composée d'hommes investis de la con-
fiance publique, n'aurait pas le droit de prendre la direc-
tion de la résistance légale ! De peur que les conseillers
généraux ne fissent de la politique, on les empêcherait
d'exercer leur droit de citoyens ! « Veuillez remarquer,
« Messieurs, encore une fois, dans quelles circonstances
« la loi devra être appliquée. Il n'y a plus rien ; il n'y a

(1) Discours de Le Royer. Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 881, col. 1 et 2.

« plus en France ni loi, ni gouvernement légal... Celui
« qui, alors, pourra seul se faire entendre, qui, seul, aura
« le droit de se lever, c'est le pays, le pays tout entier.
« C'est à lui que nous faisons appel, et, dans de pareilles
« circonstances, alors même que les Conseils généraux
« sortiraient des limites du mandat telles que nous les
« avons tracées, en définitive, ce serait le pays qui pro-
« noncerait, et mieux vaut encore que le pays tout en-
« tier prononce, qu'un homme ou une faction (1). »

Tout était dit. Les adversaires du projet avaient exposé les inconvénients primordiaux qui militaient en faveur de son rejet. Ses partisans, sans trop insister sur sa valeur intrinsèque, en avaient proclamé l'essai nécessaire. Il ne restait plus qu'à examiner les amendements et les articles. Grévy prononça donc la clôture de la discussion générale (2).

Deux contre-projets avaient été déposés par Eymard-Duvernay et Wallon. L'Assemblée en aborda sur le champ l'examen.

Eymard-Duvernay faisait à la proposition Tréveneuc quatre reproches essentiels.

La nécessité de la réunion préalable des Conseils généraux occasionnait un retard préjudiciable à la formation de l'assemblée des délégués.

(1) Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 881, col. 2 et 3.

(2) Séance du 6 février 1872, *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 881, col. 3.

L'élection des délégués, en pleine crise, pourrait être l'occasion de scissions fort graves ; peut-être en sortirait-il un mouvement fédéraliste.

L'assemblée des délégués, constituée par des fonctionnaires administratifs, n'aurait aucune autorité dans l'accomplissement d'un mandat qui — quoi qu'en dit Fournier — était purement politique.

Enfin, cette assemblée ne serait pas homogène. Il fallait bien admettre en effet que quelques députés, échappés de l'Assemblée nationale dispersée, viendraient s'installer auprès des délégués départementaux. Formeraient-ils avec eux une sorte d'amalgame—? Cela semblait possible, puisqu'« ils ne procéderaient pas en « vertu des mêmes droits et de la même qualité ». Mais, alors, « s'il s'établissait entre eux des divergences, qui « aurait raison ? Seraient-ce les députés ou les délégués « des Conseils généraux ? »

La conclusion de toutes ces observations était que la proposition Tréveneuc tendait à créer une machine impuissante qui ne fonctionnerait pas.

Eymard-Duvernay pensait au contraire avoir trouvé le moyen de remédier à ces divers inconvénients. Les électeurs, désormais, auraient à élire, en même temps que leurs députés, un nombre de suppléants égal au tiers de celui des représentants. Ce seraient ces députés suppléants qui, sans convocation spéciale, se réuniraient en assemblée dans une ville du centre de la France, au cas où l'Assemblée nationale

viendrait à être illégalement dissoute ou empêchée.

Ce n'était pas une nouveauté. Le procédé avait été déjà employé en 1789, on sait avec quel succès. Outre les multiples avantages qu'il présentait sur le projet de la Commission, il pouvait servir encore à éviter les élections partielles et leur agitation pernicieuse : il suffirait pour cela de convenir que les suppléants viendraient, dans l'ordre de leur nomination, remplacer à l'Assemblée les députés de leurs départements respectifs, qui, entre deux élections générales, viendraient à mourir ou à démissionner (1).

La proposition Eymard-Duvernay supposait une pé-

(1) Voici le texte du contre-projet Eymard-Duvernay :

Art. 1^{er}. — « Si l'Assemblée nationale vient à être illégalement
« dissoute ou empêchée, les députés suppléants s'assemblent im-
« médiatement, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale,
« conjointement avec les membres de l'Assemblée qui ne seront
« pas dans l'impossibilité de se réunir à eux dans une ville du centre
« Bourges, Tours ou Poitiers, autant que possible, ou dans tout
« autre lieu choisi d'urgence.

Art. 2. — « En conséquence, il sera introduit dans la nouvelle
« loi électorale, un article ainsi conçu :

« Les électeurs procéderont en même temps à la nomination
« des représentants attribués à leur département et à celle d'un
« nombre de suppléants égal au tiers de celui des représentants.

« Indépendamment de la mission qui leur est dévolue, en cas
« de dispersion de l'Assemblée, les suppléants remplacent sans
« nouvelle élection, et suivant l'ordre de leur nomination, les dé-
« putés qui ont opté pour un autre département, ainsi que ceux
« qui meurent pendant la législation, ou qui sont définitivement
« empêchés.

Art. 3. — « Toutefois, jusqu'aux prochaines élections, dans le
« cas prévu par l'article premier, il pourrait être procédé comme
« il est dit dans les articles 1, 2 et 3 de la proposition de M. de Tré-
« veneuc. »

riode transitoire^e. Elle était en effet inapplicable jusqu'à la dissolution de l'Assemblée actuelle et la formation de celle qui lui succéderait. Jusque-là, on pourrait, à la rigueur, recourir, en cas de besoin, au procédé préconisé par M. de Tréveneuc (1).

Un des membres de la Commission, M. Albert Desjardins se chargea de combattre le contre-projet. Ce texte, dit-il tout d'abord, comporte, de l'aveu même de son auteur, un article de loi électorale ; il serait dangereux d'adopter un système qui pourrait se trouver, un jour prochain, en opposition formelle avec les principes que poserait l'Assemblée nationale en matière de suffrage. D'autre part, en supprimant complètement l'action de Conseils généraux, Eymard-Duvernay prouvait qu'il n'avait pas compris les intentions des commissaires. Ceux-ci, pour mettre l'ordre légal à l'abri des violences et des surprises, avaient recherché, soit la représentation nationale elle-même, soit son image ou son émanation. Aussi avaient-ils fait appel aux Conseils généraux plutôt qu'à des députés suppléants. « Nous ne voulons pas de « députés suppléants, parce que des suppléants nommés « en même temps que les députés, ne peuvent avoir dans

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 881, col. 3 à 883, col. 2.

Langlois qui, dans la même séance, vint à la tribune défendre le contre-projet Eymard-Duvernay, répugnait à admettre cette période transitoire. Il prétendait que les arguments de Le Royer l'avaient trop convaincu du danger qu'il y aurait à confier aux Conseils généraux des pouvoirs politiques, pour qu'il pût admettre une semblable dérogation à l'esprit de la loi du 10 août 1871.

« le pays une autorité égale. Nous prenons les Conseils
« généraux, parce que nous sommes sûrs que les Con-
« seils généraux représentent l'opinion des départe-
« ments, et que, dans ces départements, ils seraient sou-
« tenus ; parce que nous sommes sûrs que les délégués
« qu'ils enverraient auraient derrière eux ces Assem-
« blées elles-mêmes, fortes de l'assentiment des popula-
« tions. » Supprimer le rôle des Conseils généraux,
c'était détruire tout l'essentiel du projet, pour créer
une Assemblée qui ne répondrait à rien, que personne
en France ne connaîtrait. Au lieu de voir la vie et la
force, où elles étaient en réalité, ce serait chercher à les
faire naître par un procédé factice, et marcher vers un
résultat incertain au mépris des vérités les mieux éta-
blies (1).

L'Assemblée s'empessa de donner raison à la Com-
mission. L'article premier du contre-projet ayant été
mis aux voix et repoussé, Eymard-Duvernay retirait
aussitôt son texte (2).

Wallon vint alors exposer les raisons qui l'incitaient
à agir de même. Sa proposition ne différait guère de
celle de la Commission que par le procédé de désigna-
tion des délégués des Assemblées départementales.
Wallon aurait voulu que les Conseils généraux, au lieu

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 fé-
vrier 1872, p. 883, col. 2 et 3.

(2) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 fé-
vrier 1872, p. 884, col. 2.

d'attendre la crise pour se choisir leurs représentants, les désignassent, chaque année, après l'élection du bureau. Ainsi, la représentation nationale, dispersée ici se retrouverait immédiatement ailleurs pour faire face à l'usurpation ou à l'émeute. Au contraire, laisser, entre la dispersion et la réunion d'une Assemblée, l'intervalle d'une élection à faire, même à bref délai, c'était suffisant pour laisser à la révolution le temps d'aboutir. Tel était l'argument que Wallon avait développé devant la Commission ; mais il n'avait pas recueilli son adhésion. Aussi, pour ne pas faire de diversion, préférerait-il soustraire son contre-projet à toute discussion ultérieure (1).

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 884, col. 2 et 3.

Le contre-projet Wallon était conçu dans les termes suivants :

Art. 1^{er}. — « Si l'Assemblée nationale, ou l'une de celles qui lui succéderont, vient à être illégalement dissoute ou empêchée de se réunir, une autre se réunira immédiatement, soit à Bourges, soit à Poitiers, soit en tout autre lieu qui paraîtra convenable.

« Elle se composera :

« 1^o Des députés qui auront pu se rejoindre au lieu marqué ;

« 2^o Des délégués des Conseils généraux désignés comme il sera dit ci-après.

Art. 2. — « Chaque année, après la constitution de leurs bureaux, les Conseils généraux nommeront au scrutin deux de leurs membres chargés à peine de forfaiture, de les représenter, s'il y a lieu, dans l'Assemblée dont il a été parlé ci-dessus, et quatre suppléants qui, dans l'ordre de leur élection, devront, sous la même peine, remplacer les premiers empêchés ou faisant défaut.

« Une indemnité égale à celle des députés sera allouée aux délégués ou à leurs suppléants pendant le temps qu'ils seront en fonctions.

Il semblait qu'après l'échec et le retrait de ces deux amendements généraux, la proposition de Tréveneuc fût en passe d'être adoptée sans grande difficulté. Il faillit en aller tout autrement, et la discussion des articles la mit même un moment en bien mauvaise posture. Le vote de l'article premier avait été obtenu sans difficulté, lorsque l'Assemblée fut mise en présence d'un important correctif que MM. Cézanne et Bethmont voulaient apporter à la rédaction des articles 2 et suivants du projet.

L'article 2 — il n'est peut-être pas inutile de le rappeler — était conçu dans les termes suivants : « Jusqu'au
« jour où l'Assemblée, dont il sera parlé à l'article 3
« (l'Assemblée des délégués), aura fait connaître qu'elle
« est réellement constituée, le Conseil général pourvoira
« d'urgence au maintien de la tranquillité publique et
« de l'ordre légal. » MM. Cézanne et Bethmont deman-

Art. 3. — « L'Assemblée nouvelle sera valablement constituée
« quand la moitié des départements y sera représentée, soit par
« les délégués, soit par les députés qui auront pu s'y rendre.

« Les pouvoirs des délégués prendront fin quand les trois
« quarts des membres de l'Assemblée nationale se trouveront
« réunis.

Art. 4. — « Jusque-là l'Assemblée nouvelle est spécialement
« chargée de prendre les mesures d'urgence réclamées par les
« circonstances.

« Si, dans le délai de deux mois, les trois quarts au moins de
« l'Assemblée régulière n'ont pu se réunir, elle doit décréter un
« appel à la nation pour des élections générales.

Art. 5. — « L'article premier de la Commission.

Art. 6. — « L'article 2 de la Commission, en ajoutant dans
« le département. » .

daient qu'on remplaçât ce texte et le reste du projet de la Commission par cet article unique : « Jusqu'au jour
« où la représentation nationale aura fait connaître
« qu'elle est régulièrement constituée sur un point quel-
« conque du territoire français, le Conseil général pour-
« voir d'urgence au maintien de la tranquillité publique
« et de l'ordre légal dans les limites du département.
« Tous les fonctionnaires civils et militaires lui doivent
« obéissance hiérarchique, à peine de révocation et de
« forfaiture (1). »

La question était d'importance. En adoptant cet amendement, l'Assemblée ruinait complètement le système des commissaires, et donnait à la résistance légale un caractère purement local. C'eût été réduire la machine compliquée, forgée par M. de Tréveneuc, aux proportions plus modestes des propositions de Tinguay ou d'Aboville.

M. Paul Bethmont se chargea de donner l'assaut. Ce qui l'avait incité à présenter cet amendement, expliqua-t-il, c'étaient des considérations analogues à celles qu'avait déjà fait valoir Le Royer. Il partageait avec lui la conviction qu'il serait très dangereux et contraire à l'esprit de la loi du 10 août 1871, de confier aux délégués des Conseils généraux, les pouvoirs spécifiés dans les articles 3 et suivants du projet de la Commission.
« Donner à ces Conseils généraux, qui sont la représen-

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 884, col. 3.

« tation exacte des passions et des intérêts du départe-
« ment, leur donner en cas de troubles, lorsque l'As-
« semblée a été violée, le droit, je ne dis pas de légiférer,
« mais d'agir politiquement, ce qui est pis, parce qu'une
« loi peut être supprimée le lendemain par une nouvelle
« Assemblée, tandis qu'une administration complète de
« la patrie, faite dans des moments critiques, peut avoir
« des conséquences de plusieurs années, c'est, d'une
« part, introduire la politique dans les Conseils géné-
« raux, ce qui peut détruire notre grande loi de décen-
« tralisation ; c'est, d'autre part, méconnaître les tem-
« péraments divers, les divisions politiques qui existent
« en France. » Et, à cet égard, les conditions numériques
exigées par la légalité de la réunion de l'Assemblée des
délégués, permettaient aux départements de même opi-
nion, non seulement d'affaiblir, mais de rendre impos-
sible la constitution de cette délégation départementale,
en s'unissant pour ne pas y envoyer de représentants.

Ce n'était pas à dire qu'une loi contre les crises poli-
tiques fût inutile en France. Elle pourrait même y pré-
venir des désastres, pourvu qu'à l'insurrection elle
n'ajoutât pas les maux de la guerre civile. Or, les deux
premiers articles du projet de la Commission parais-
saient justement donner aux partisans de l'ordre, toutes
les garanties désirables. Tout d'abord ils étaient parfai-
tement compatibles avec la loi du 10 août 1871 ; n'y
voyait-on pas, en effet, la puissance et l'intérêt dépar-
tamental sauvegardés dans le département par ceux qui

le connaissaient. Ensuite ils semblaient dominés par l'expérience du passé ; ils obviaient, dans la mesure du possible, à cette facilité étrange, maintes fois constatée chez les Français, d'accepter les faits accomplis, et « à cette démission, on peut dire instantanée et tous jours scandaleuse, quoique dans la nature des choses, de tous les préfets ». C'est pourquoi l'orateur et son collègue, M. Cézanne, étaient arrivés à la conviction que ces articles 1 et 2 méritaient d'être adoptés, à l'exclusion de tous les autres qui, eux, présentaient un réel danger social (1).

Il y avait, dans l'argumentation de M. Bethmont, des points indiscutables, aussi Fournier ne chercha-t-il pas à les réfuter. Il convint sans difficulté qu'il existait des divergences d'opinion entre les départements. Mais qu'importait ! La loi en discussion n'était pas une loi de parti. Ne s'agissait-il pas actuellement d'apprendre à tous les partis également « à respecter la loi, à respecter la représentation nationale » ? Or, que se passerait-il, si, comme le voulaient MM. Cézanne et Bethmont, on se bornait à laisser les Conseils généraux agir isolément dans chacun de leurs départements. « Il y aurait quatre-vingt-six actions distinctes, quatre-vingt-six sortes de résistances légales ! cette résistance, elle serait disséminée partout, sur toute la surface du territoire. » Comment voudrait-on dès lors qu'elle fût efficace, au cas

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 884, col. 3 à 885, col. 3.

où l'émeute durerait quelque temps ? Cela serait impossible. Cette résistance, il fallait donc l'organiser en faisceau, la constituer par la réunion en Assemblée des délégués de tous les Conseils généraux. Certes, dans cette Assemblée, il y aurait des hommes de toutes les nuances politiques. Mais n'en était-il pas de même dans l'Assemblée nationale ? Ce qui n'avait pas empêché d'ailleurs le principe de la loi de Tréveneuc d'y recueillir l'unanimité des suffrages. C'est que, dans tous les partis, il y avait des hommes qui voulaient, avant tout, le respect de la souveraineté du pays. Cet exemple suffisait à lui seul à réduire à néant les appréhensions de M. Bethmont (1).

Ce fut aussi l'avis de l'Assemblée qui, après avoir rejeté l'amendement de MM. Cézanne et Bethmont, adopta intégralement l'article 2 du projet de la Commission (2).

Mais l'article 3, qui organisait l'Assemblée des délégués et indiquait approximativement la ville où elle devrait se rassembler, servit de prétexte à de nouvelles attaques. Cette fois ce fut Cézanne qui mena l'opposition au combat. A son tour, il répéta que l'article 3 organisait et légalisait en quelque sorte la guerre civile ; il soutint que désormais, grâce au manque de précision du lieu de réunion des délégués, des ligues analogues à celle qui s'était formée dans le Midi, sous le Gouverne-

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 885, col. 3 à 886, col. 2.

(2) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 886, col. 2.

ment de la défense nationale, pourraient se constituer avec l'apparence du droit. « La France, alla-t-il jusqu'à dire, « nous a confié ses destinées et ses institutions ; c'est un « dépôt sacré que nous ne devons toucher que d'une « main prudente et respectueuse. Eh bien, je n'hésite « pas à le dire, la proposition de la Commission constitue « une innovation énorme, dangereuse, dont personne ne « peut calculer la portée ». Et pourtant, par un côté, elle comportait un progrès considérable : désormais, « quand un préfet, obéissant à un gouvernement illégal, « viendrait dans un département, il y rencontrerait une « résistance légale ». Toutefois, objectait-on, on créerait de la sorte quatre-vingt-six directions, quatre-vingt-six impulsions. Non pas ! mais « quatre-vingt-six centres de résistance passive ». Et voilà tout ce qu'il était permis de réclamer sans danger aux Assemblées départementales. « Les Conseils généraux, concluait M. Cézanne, « sont une des institutions de la France qui s'est le « mieux maintenue dans nos troubles ; elle a même « grandi et c'est la seule qui ait grandi. Je vous en prie, « Messieurs, ne compromettez pas les Conseils généraux ! Laissez-les chez eux. Ne les obligez pas de sortir de chez eux dont ils ne sont jamais sortis (1). »

Léonce de Guiraud n'eut pas de peine à réfuter tout cela. La Commission, dit-il, avait examiné la difficulté signalée avant tout par M. Cézanne. Choisir un lieu pré-

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 886, col. 3 à 887, col. 2.

cis de réunion des délégués, c'était l'indiquer en même temps à l'insurrection triomphante, et rendre du même coup cette réunion impossible. Laisser le lieu de rassemblement dans le vague, c'était évidemment courir le risque de voir les délégués tâtonner avant de se retrouver ; mais l'inconvénient semblait moindre. Aussi la Commission avait-elle finalement adopté ce procédé. M. Cézanne, en outre, avait dénié aux Conseils généraux le pouvoir même de former une Assemblée de délégués, disant qu'on créerait peut-être de la sorte un élément de guerre civile. C'était pourtant le seul moyen de résister à l'insurrection. Celle-ci, dans l'hypothèse envisagée, serait maîtresse d'une administration centralisée. Dans le système Bethmont-Cézanne, elle ne trouverait en face d'elle que « des pouvoirs morcelés, sans cohésion, sans défense », dont la défaite était assurée d'avance. Enfin, on avait causé de la formation possible de ligues locales. Ces ligues, d'après le texte même de la loi de Tréveneuc qui exigeait, pour que l'Assemblée des délégués fût légale, la présence d'un représentant de la moitié des départements au moins, seraient, par conséquent, factieuses. Se rallier aux arguments de MM. Cézanne et Bethmont, c'était enlever à la proposition de Tréveneuc toute chance d'utilité. Certes, la loi était douloureuse à voter — n'était-elle pas l'aveu de notre décadence politique ? — Qu'on la votât, du moins, efficace (1) !

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 887, col. 2 à 888, col. 1.

Mais, reprit M. Faye à l'instar d'Eymard-Duvernay, croyez-vous vraiment à l'action bienfaisante de l'Assemblée des délégués telle que l'organise la proposition de Tréveneuc ? Cette Assemblée, en mettant les choses au mieux, comprendra cent soixante-douze membres au plus. Or, ces délégués sont exposés à se trouver en présence de trois ou quatre cents députés de l'Assemblée nationale échappés à l'émeute. De deux choses l'une, ou ces députés seront exclus de l'Assemblée des délégués, et, ne pouvant admettre que ces élus des intérêts départementaux régissent le pays, ils soulèveront un conflit. Ou ils fusionneront avec eux, les noyant dans leur masse, et comme ces députés n'auront sauvé la répression et la prison qu'en pactisant avec le parti victorieux, la légalité sera bien compromise.

La Gauche applaudit. Mais Fournier fait simplement remarquer que les députés échappés à la tourmente ne seront jamais admis à participer aux travaux de l'Assemblée des délégués. A supposer que la loi eût fonctionné en 1851, qu'aurait gagné la réunion des délégués à l'adjonction des députés respectés par le coup d'Etat, tous futurs membres de la Chambre consultative du prince-président ? Aussi, les deux Assemblées, dans l'économie de la loi de Tréveneuc, ne peuvent-elles pas co-exister. La réunion de la majorité des membres de l'Assemblée nationale sur un point quelconque du territoire fera cesser immédiatement les séances de l'Assemblée des délégués. Jusque-là, les délégués protége-

ront les députés échappés à l'émeute et leur permettront de se grouper et de reconstituer l'Assemblée nationale sous leur égide (1).

L'intermède comique apporté au cours de ces discussions sévères, par l'amendement Lenoël (2), ne ramena pas au projet de la Commission les faveurs de l'Assemblée. Après une première épreuve douteuse, l'article 3 fut nettement repoussé. Mais, sans perdre tout espoir, Fournier demanda que le projet fût renvoyé à la Commission, pour y recevoir les modifications nécessaires. En conséquence, la suite de la discussion fut remise au premier jour (3).

Le coup était rude, et nombreux étaient ceux qui croyaient la loi de Tréveneuc définitivement enterrée. Différents journaux, sans toutefois prononcer déjà son oraison funèbre, laissèrent entendre que son sort était bien compromis. Certains, comme *La France*, s'en mon-

(1) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 888, col. 1 et 2.

(2) M. Lenoël croyait avoir trouvé le moyen d'indiquer aux délégués des Conseils généraux le lieu précis où ils devraient se rendre, sans pour cela être à la merci des insurgés. Voici le texte qu'il proposait d'adopter :

« Chaque année, le président de l'Assemblée nationale adressera aux présidents des Conseils généraux, sous pli cacheté qui ne pourra être ouvert qu'en présence du Conseil général, asssemblé dans les cas prévus par l'article premier, le nom de la ville où les délégués devront se réunir. »

Cet amendement singulier, accueilli par une hilarité générale, fut aussitôt retiré par son auteur.

(3) Séance du 6 février 1872. *Journal officiel* du mercredi 7 février 1872, p. 890, col. 1.

traient assez satisfaits (1) ; d'autres déploraient, au contraire, l'attitude de l'Assemblée. *L'Union*, qui trouvait désirable l'adoption de la loi de Tréveneuc, sans toutefois la considérer comme le moyen infaillible de triompher des révolutions, demandait non sans amertume : « Renonce-t-on à un remède par la seule raison « qu'il ne serait pas d'une efficacité certaine (2) ? » *Le Temps*, de son côté, constatait que le rejet de l'article 3 ne semblait pas suffisamment motivé : « On a objecté « que c'était donner aux Conseils généraux un rôle politique que la loi leur refuse, comme si, dans les circonstances exceptionnelles auxquelles il s'agit de « pourvoir, de pareilles restrictions ne devaient pas « tomber d'elles-mêmes. On a argué encore du défaut de « désignation précise du lieu où devaient se réunir ces « délégués, et du péril même de toute désignation, « comme si de telles difficultés n'étaient pas de celles « qu'on peut trouver moyen de surmonter (3). »

Tel était bien l'avis de la Commission. Et c'est avec une belle assurance que, le 16 février, le rapporteur Henri Fournier montait une fois de plus à la tribune pour présenter à l'Assemblée la nouvelle rédaction de l'article 3. Etant données les circonstances dans les-

(1) *La France* (modérée), n° du jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 3.

(2) *L'Union* (légitimiste), n° du jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 2, sous la signature Poujoulat.

(3) *Le Temps* (républicain), n° du jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 1 et 2 dans le Bulletin du jour.

quelles le texte primitif avait été repoussé, le nouveau système préconisé par la Commission pouvait passer pour un défi. Le 6, on avait trouvé trop vaguement indiqué le lieu de réunion de l'Assemblée des délégués ; le 15, on ne désignait plus trois villes au choix, on n'en désignait plus du tout. Le 6, les adversaires du projet avaient montré le danger qui résulterait de la promiscuité possible des délégués des Conseils généraux et des membres de l'Assemblée nationale échappés à l'insurrection ; le 15, la Commission proposait que l'Assemblée des délégués se réunît dans la ville où se trouveraient groupés déjà quelques représentants. « Quel que soit le « résultat de l'insurrection, expliquait Fournier, quel- « ques-uns des membres de l'Assemblée parviendront « toujours à s'entendre et à se réunir quelque part... « Nous pensons que c'est dans cet endroit, que nous ne « désignons pas, mais qui sera désigné par les membres « de l'Assemblée eux-mêmes... c'est dans cet endroit, « dans la ville de province dont ils conviendront, c'est « là que la résistance sera possible, et c'est vers ce lieu « qui sera bientôt connu que se transporteront les délé- « gués des Conseils généraux. Quelques députés suffi- « sent pour indiquer ce lieu (1). » Combien ? s'informa

(1) Voici quel était le texte du nouvel article 3 : « Une Assem-
« blée, composée de deux délégués élus par chaque Conseil gé-
« néral en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront trans-
« portés les membres du Gouvernement légal et les députés qui
« auront pu se soustraire à la violence.

« L'Assemblée des délégués n'est valablement constituée-

M. René Brice ; et Fournier de répondre qu'on ne saurait fixer de chiffre précis, que l'esprit de la loi était assez clair. Mais, insistait M. Brice, si les députés sont dans une ville où, malgré tous leurs efforts, les délégués ne puissent parvenir, que se passera-t-il ? On ne peut pas tout prévoir, répliqua Fournier. Le projet en discussion a négligé tous les détails et ne s'est préoccupé que de faciliter la résistance aux partisans de la légalité, en sanctionnant leurs efforts par un texte de loi (1).

Quelle défense piteuse ! A ce moment, il aurait suffi d'une attaque un peu vive pour que la loi de Tréveneuc fût définitivement repoussée. Mais l'Assemblée, sans doute, était fatiguée de cette discussion purement hypothétique ; elle n'écouta que d'une oreille discrète M. Duchatel, qui se contenta d'ailleurs de répéter ce qu'avaient déjà dit MM. Bethmont et Cézanne (2). Wallon n'eut pas plus de succès, en venant défendre, sous forme d'amendement de l'article 3, son ancien contre-projet légèrement modifié (3). Un amendement ana-

« qu'autant que la moitié des départements au moins s'y trouve
« représentée. »

(1) Séance du 15 février 1872. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 1113, col. 3 à 1114, col. 2.

(2) Séance du 15 février 1872. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 1115, col. 3 à 1116, col. 2.

(3) L'amendement Wallon était ainsi conçu :

« En même temps que les Conseils généraux se réuniront, deux
« des membres de leur Commission permanente, délégués de droit
« pour chacun d'eux d'après l'ordre de leur nomination, se ren-
« dront sans délai, à peine de forfaiture, dans une des principales

logue de M. de Lacretelle fut repoussé à son tour (1).

On aurait pu voter ; mais, auparavant, M. de Tréveneuc jugea nécessaire de venir une dernière fois recommander l'adoption de son projet. Ce n'est pas qu'il eût rien à ajouter à son précédent discours ; il en avait même déjà trop dit, à en croire les courriers anonymes que lui adressaient chaque jour « des bonapartistes aussi « zélés que peu courtois », pour lui annoncer le prompt retour de l'Empire et le châtimement de ses contempteurs ; à en juger aussi d'après une lettre de Vermersch, parue dans tous les journaux de Paris, et qui contenait « la « théorie de l'anarchie sanglante collective et person- « nelle (2) ». Sans être bien sérieux, tout cela ne prou-

« villes du centre, ou dans tout autre lieu désigné d'avance pour « y former une Assemblée intérimaire.

« L'Assemblée des délégués n'est valablement constituée « qu'autant que la moitié des départements au moins s'y trouve « représentée. »

Wallon, comme la Commission, était partisan de la résistance centralisée ; comme elle, il jugeait impossible de désigner nettement à l'avance, le lieu où s'organiserait cette résistance. Il ne se séparait des Commissaires que par le procédé de désignation des délégués. Fournier n'eut pas de peine à démontrer que les excellents administrateurs qui composaient la Commission permanente du Conseil général, pouvaient très bien « ne rien valoir « dans des moments de crise où il faut surtout des hommes « d'énergie et de résolution ». Cf. toute cette discussion dans le *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 1114, col. 2 à 1115, col. 3.

(1) Séance du 15 février 1872. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 117, col. 2.

M. de Lacretelle proposait qu'on désignât d'avance comme délégué le président ou le vice-président des Conseils généraux.

(2) « Nous sommes les ennemis nés de tout gouvernement

vait-il pas que la proposition en discussion avait, depuis six mois, gagné plutôt en opportunité ? Comme, d'autre part, elle n'avait perdu aucune des qualités qui, lors de son apparition, lui avaient valu un si bon accueil, d'où venait qu'aujourd'hui on soulevait contre elle des objections plus ou moins fondées ? Que l'Assemblée prit garde de ne pas retomber dans les errements de sa devancière, la Législative de 1851 ! Celle-ci, par on ne sait quelle aberration, avait rejeté la proposition des questeurs « frappée au coin de la clairvoyance, « du dévouement et de l'urgence ». Qu'y avait-elle gagné ? Le 2 décembre ! Aujourd'hui la situation était à

« écrivait Vermersch, et lorsqu'on dit à l'un de nous : « Je vois ce
« que vous cherchez : vous voulez être du Gouvernement », je
« déclare qu'il devrait toujours répondre franchement « oui » !
« parce que tout le monde doit être du gouvernement, et que
« l'anarchie organisée n'est autre chose que le gouvernement de
« tous par tous ».

Mais avant d'en arriver là, il faudrait passer par une dictature « qui ne reculerait point devant les indications terribles que
« lui fourniront ces temps, et qui aurait la sincérité et le courage
« de s'affirmer dans son équité impassible.

« Cette dictature sera intelligente, et elle sera légitime ; car
« cette maîtresse impérieuse, l'expérience, pour me servir du
« mot de Bossuet, a maintenant assez appris au peuple à savoir
« abdiquer pour un jour sa volonté, de même qu'un cancéreux
« consent à perdre la conscience de soi pendant une heure pour
« laisser faire le chirurgien. La crise passée, les dictateurs s'en
« iront et feront place à la nation enfin mise en possession d'elle-
« même. La dictature ne durera que le temps de l'opération.

« Voilà, Monsieur, la seule dictature dont nous voulions. Elle
« fera plus de besogne et sera plus efficace en une heure que la
« vôtre en vingt ans ».

Cf. *Le Figaro* du vendredi 16 février 1872, p. 3, col. 2.

peu près la même. « Je vous offre, assurait Tréveneuc, « un moyen de salut ; je n'affirme pas qu'il soit absolument parfait, mais j'affirme qu'en aucun cas, il ne « peut avoir rien de nuisible ». Que l'Assemblée nationale ne se laissât pas dominer par le doute, « cette impuissance du cœur », et revint seulement à son premier sentiment ; c'était le bon (1).

Tant de conviction et de bonne foi méritaient leur récompense. Entrainement ou fatigue, l'Assemblée se décida, par trois cent trente voix contre deux cent quinze (2), à adopter l'article 3 dans sa forme définitive (3). Les articles 4, 5 et 6 ne firent pas même l'objet d'une discussion. L'ensemble du projet enfin recueillit quatre cent quatre-vingt-deux suffrages contre soixante-quinze (4). Seule, l'extrême-gauche avait jugé bon de voter contre.

(1) Séance du 15 février 1872. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 1116, col. 2 à 1117, col. 1.

(2) Séance du 15 février 1872. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 1117, col. 1.

(3) Avant de faire voter l'Assemblée sur ce texte, Grévy en avait donné à nouveau lecture. « La Commission me fait savoir, dit-il, que, définitivement, elle substitue aux mots « où se sont transportés », les mots « où se sont rendus ». On rit. L'hilarité augmenta quand M. Joubert remarqua : « Mais il ne s'agit pas de se rendre, il s'agit, au contraire, de se défendre. » Manifestement l'Assemblée ne prenait plus la proposition au sérieux.

(4) Séance du 15 février 1872. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 1117, col. 2. Le texte de la loi de Tréveneuc se trouve à l'*Officiel* du 23 février 1872, p. 1281, col. 1 et 2. Il est daté de Versailles, 22 février 1872, et porte la contre-signature de Victor Lefranc, ministre de l'Intérieur.

III

Ainsi se terminait un débat qui, commencé dans le tumulte et la violence, s'achevait au milieu de l'indifférence générale. Cette indifférence dépassait-elle l'enceinte de l'Assemblée pour s'étendre sur le pays lui-même ? Quel accueil le Corps électoral allait-il réserver à cette loi nouvelle qui l'intéressait directement ? Questions qu'il serait fort intéressant d'élucider, mais auxquelles il est impossible, en l'état actuel de la documentation, de donner de réponses bien précises. En effet, d'une part, les Conseils généraux, se conformant à la lettre aux prescriptions prohibitives de la loi du 10 août 1871, n'ont pas cru pouvoir exprimer leur opinion sur les pouvoirs nouveaux qu'on leur conférait, pour des cas exceptionnels ; c'eût été faire de la politique, et, en temps normal, cela leur était rigoureusement interdit. « *L'Analyse des vœux* » exprimés par les Assemblées départementales, en 1872, ne contient donc absolument rien à cet égard.

D'autre part, les mémoires déjà parus sur cette époque sont ou muets ou très succincts sur la loi de Tréveneuc. D'ailleurs, ils ne sauraient rien nous apprendre de bien utile. Ce qu'il nous faudrait, ce seraient les rapports politiques des préfets ; eux seuls pourraient nous éclairer sur l'impression de la masse.

A défaut de ces documents, qui ne sont pas encore publics, il n'y a guère que la presse pour nous renseigner sur la façon dont les divers partis envisageaient la loi du 15 février 1872.

Or, quand on passe en revue les journaux parus à ce moment, une première constatation s'impose. Sympathique aux uns, indifférente aux autres, hostile à certains, la loi de Tréveneuc provoque des critiques acerbes ou des développements ironiques, mais ne donne jamais matière à de grands débordements d'enthousiasme. Les feuilles qui lui sont le plus favorables ne peuvent s'empêcher de tempérer leurs éloges par des restrictions assez graves. Si la loi les satisfait à un point de vue en quelque sorte symptomatique, elle leur paraît pratiquement insuffisante, ou tout au moins d'une application douteuse.

La France constate qu'en votant la proposition de Tréveneuc à une très grande majorité, l'Assemblée nationale vient d'établir « la première digue légale que l'on ait encore opposée au fait d'une révolution victorieuse ». Puis elle ajoute aussitôt : « Nous nous sommes déjà expliqués sur le mérite de la proposition de Tréveneuc ; elle ne nous inspire pas, à coup sûr, une confiance illimitée. Mais elle témoigne de l'horreur que toutes les opinions sérieuses commencent à éprouver, soit pour les coups d'état, soit pour les émeutes, et elle ne peut que donner à réfléchir aux faiseurs de révolutions, en leur montrant la France qui avait si ser-

« vilement accepté jusqu'à ce jour le mot d'ordre d'une
« insurrection triomphante, prête à se soulever contre
« les perturbateurs de l'ordre légal (1). » *Le Journal des
Débats* se montre très satisfait de l'adoption de la loi de
Tréveneuc ; on lui a reproché d'être trop vague : « On
« aura beau s'ingénier, on ne pourra donner à un pareil
« projet une grande précision. Il essaie d'établir en
« France une seconde ligne de défense contre la Révolu-
« tion et les coups d'Etat : il est impossible de savoir à
« l'avance, si cette ligne est assez forte et où est le point
« faible que l'ennemi attaquera. Mais on a beau
« dire également, il est évident qu'en certains cas, ce
« projet peut être utile et cette seule possibilité est un
« motif suffisant pour le voter... Si l'immense majorité
« est hostile au coup de force d'en haut ou d'en bas (et
« cela s'est déjà vu), cette mesure lui indique un moyen
« de se rallier, comme après le 18 mars, et de faire
« triompher sa volonté. C'est bien quelque chose (2). »
La Liberté, qui, dès le début de la discussion, s'était dé-
clarée partisan de la proposition, tout en faisant ses ré-
serves sur la renaissance possible du fédéralisme (3),
accueille avec satisfaction le vote final de l'Assemblée.
Sans doute Albert Duruy, son rédacteur, déclare ne pas
partager les généreuses illusions de M. de Tréveneuc ;

(1) *La France* (modérée), samedi 17 février 1872, p. 1, col. 1.

(2) *Journal des Débats politiques et parlementaires* (républicain
conservateur), vendredi 16 février 1872, p. 1, col. 6.

(3) *La Liberté* (modérée), jeudi 8 février 1872, p. 2, col. 3 et 4.

sans doute constate-t-il qu' « en temps d'émeute, les « institutions ne sont malheureusement rien ; les « hommes sont tout », il approuve néanmoins l'adoption de la proposition. « Dans les temps troublés où nous « vivons, les manifestations contre-révolutionnaires ont « leur valeur, et il n'est pas mauvais qu'une Assemblée « qui a le souci de son importance et la conscience de « son rôle, se montre préoccupée d'assurer le respect de « sa souveraineté contre les entreprises des partis. » Aussi la grande majorité du pays sera-t-elle reconnaissante à ses représentants d'avoir voté cette importante loi. « Il faut habituer les esprits à l'idée de la résistance « légale ». C'est encore la meilleure façon de décourager les révolutionnaires (1). A ce point de vue seulement, l'*Opinion nationale* reconnaît quelque utilité à la proposition de Tréveneuc. Par ailleurs, elle la juge inoffensive et innocente (2), qualifie de naïfs les procédés qu'elle préconise, en déclare l'application impossible ou pour le moins inefficace (3), tout en avouant que la loi contient quelque chose d'utile. Grâce à elle, « les hommes de « cœur, que pouvait arrêter un scrupule de légalité, se « ront à l'aise vis-à-vis de leur conscience, et cela suffit « pour donner, à la résistance, des chefs considérés, l'ap- « pui moral des noms les plus estimés du pays (4) ».

(1) *La Liberté* (modérée), samedi, 17 février 1872, p. 1, col. 3.

(2) *L'Opinion nationale* (républicaine), mercredi 7 février 1872, p. 2, col. 1.

(3) *L'Opinion nationale*, jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 5 et 6.

(4) *L'Opinion nationale*, samedi 17 février 1872, p. 2, col. 2.

Le Temps approuve également la décision de l'Assemblée. Sans doute cette seconde ligne de défense de la légalité pourra, le cas échéant, ne pas avoir une grande efficacité ; « elle ne vaudra que ce que vaudront les
« hommes eux-mêmes dans les circonstances exception-
« nelles auxquelles elle a pour but de pourvoir... Mais,
« en tout état de cause, il n'est pas douteux qu'en même
« temps qu'elle est tout à fait inoffensive, elle ne cons-
« titue un acte de sagesse et de prévoyance (1) ».

Pour en terminer enfin avec la presse favorable à la loi du 15 février 1872, *L'Union*, tout en déclarant nettement qu'elle a ses côtés faibles, lui reconnaît néanmoins une certaine valeur. « Les tours de mains de Paris ne
« peuvent réussir en province que par une exécution
« très rapide. Ils sont compromis du moment qu'il y a
« lutte, et, dans le cas prévu, la lutte se présenterait sur
« tous les points. » Certes, on ne peut pas répondre qu'en cas de révolution ou de coup d'état, la loi de Tréveneuc ferait triompher la légalité. « L'inconnu joue toujours un
« grand rôle dans ces sortes d'événements, et les pro-
« grammes de la résistance ne sauraient être absolus ;
« mais c'est beaucoup qu'une résistance prévue par la
« loi ; des dévouements intrépides feront le reste et ne
« laisseront pas confisquer les destins du pays (2). »

En face de ces journaux qui, tout en dosant savam-

(1) *Le Temps* (républicain), samedi 17 février 1872, p. 1, col. 1.

(2) *L'Union* (légitimiste), jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 2 et 3 sous la signature de Poujoulat.

ment l'éloge et la critique, se montraient plutôt favorables à la loi de Tréveneuc, un certain nombre d'autres la jugeait indifférente. Son inutilité leur semblait flagrante. Le temps passé à l'examiner était du temps perdu. Le manque total d'intérêt de cette proposition ne justifiait guère les discussions passionnées auxquelles elle avait donné lieu. Était-il bien utile, dans un débat aussi restreint, « de remonter dans le passé jusqu'à la République
« romaine, jusqu'aux Césars, de jeter des noms propres
« en pâture aux passions ?... Pourquoi agiter des noms
« sur la valeur desquels les hommes ne seront jamais
« d'accord, et qui représentent des personnages que
« l'opinion, suivant qu'elle se laisse entraîner sur telle
« ou telle pente, traîne aux gémonies ou proclame im-
« mortels (1) ? » En agissant de la sorte, l'Assemblée finirait par justifier l'accusation d'impuissance de ses ennemis les plus déclarés.

La presse républicaine était bien de cet avis. *La République française*, organe de Gambetta, exultait. La « combinaison Tréveneuc », dénuée de tout intérêt en elle-même, avait provoqué, disait-elle, une discussion excellente et qui porterait ses fruits. « La cause de la
« dissolution faisait, en effet, des progrès rapides, et les
« débats de ces deux derniers jours contribueraient
« puissamment à assurer son triomphe (2). »

(1) *Le Constitutionnel* (conservateur), mercredi 7 février 1872, p. 1, col. 1. Cf. également *La Patrie* (modérée), même date, p. 1, col. 2.

(2) *La République française* (républicaine avancée), mercredi 7 février 1872, p. 1, col. 6 et p. 2, col. 1.

Ainsi, d'un côté, l'Extrême-Gauche, vaincue lors du vote de la loi de Tréveneuc, affichait une satisfaction ironique, tandis que la majorité triomphante montrait un réel mécontentement. Il est vrai que ces deux sentiments, nés des circonstances, n'avaient ni l'un ni l'autre leur origine dans la loi du 15 février 1872.

Celle-ci, d'ailleurs, était loin de satisfaire ses partisans eux-mêmes. *Le XIX^e Siècle* redoutait qu'en cas de coup d'Etat la réunion des délégués servit seulement de prétexte à un redoublement de violence (1). *Le Figaro* déniait à la loi de Tréveneuc tout intérêt pratique et déclarait que, jusqu'au moment où l'on aurait trouvé mieux, il fallait plus que jamais se tenir en garde contre les coups de main des révolutionnaires, et ne se point faire illusion sur leur conversion (2). *La France nouvelle*, en rendant compte de l'adoption du projet, se contentait d'ajouter : « Ah ! le bon billet qu'a la Chambre ! (3) » « Nous voilà donc dotés d'une nouvelle loi, lisait-on dans « *Le National* de 1869. C'est fort bien. Mais nous voudrions qu'on nous dise à quoi elle servira jamais (4). » Rien n'est changé, constatait tristement *Le Monde*. Ce n'est pas avec de bonnes intentions qu'on peut prévenir

(1) *Le XIX^e siècle* (libéral), jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 1 et 2, sous la signature E. Schnerb.

(2) *Le Figaro* (conservateur), jeudi 8 février 1872, p. 2, col. 1 à 3, sous la signature Xavier Eyma.

(3) *La France nouvelle* (légitimiste), samedi 17 février 1872, p. 1, col. 4.

(4) *Le National* de 1869 (républicain), samedi 17 février 1872, p. 1, col. 6, sous la signature A. Landrin.

le retour des révolutions. Il n'en faut pas douter : dans l'avenir comme par le passé, celui qui tiendra Paris, aura la France (1). *Le Petit Journal*, traçant un portrait ironique de M. de Tréveneuc, constatait tout d'abord que sa loi n'était qu'une hypothèse perpétuelle. « Il appelle « cela une proposition, c'est une supposition, » aurait dit Grévy. Mais le député des Côtes-du-Nord avait, grâce à elle, fait beaucoup parler de lui. « Il sera plus « célèbre encore, concluait *Le Petit Journal*, dans quelques années, ou même plus tôt, lorsque sa proposition « aura subi l'épreuve du feu et qu'on l'appellera lui-même, non plus M. le comte de Tréveneuc, mais l'auteur de la Précaution inutile (2). » Toutes les lois qu'on peut faire contre les révolutions sont forcément d'une efficacité relative, assurait *La Presse*. Leur succès dépend des causes plus ou moins profondes des insurrections. Au 4 septembre, par exemple, les Conseils généraux n'ont pas eu la force de résister, Le terrain sauveur, en effet, c'est l'union du Parlement et de l'opinion, et les seuls coups d'Etat à craindre, les seuls coups de main à redouter pour une Assemblée, sont ceux dont le pays est complice (3).

Quelques journaux ne se contentaient pas d'être

(1) *Le Monde* (légitimiste), jeudi 8 février 1872, p. 2, col. 3, et samedi 17 février 1872, p. 1, col. 5.

(2) *Le Petit Journal* (républicain), dimanche 18 février 1872, p. 3, col. 1, sous la signature Jean Bonhomme.

(3) *La Presse* (républicaine), mercredi 7 février 1872, p. 1, col. 4.

sceptiques. Les uns se livraient à des attaques raisonnées ou violentes contre la loi du 15 février 1872 ; les autres s'efforçaient de la couvrir de ridicule. Dans la première catégorie, il convient de ranger avant tout, la *Gazette de France* et l'*Univers*.

J. Bourgeois, dans la *Gazette de France*, n'a pas consacré moins de trois articles à prouver l'inanité de la loi de Tréveneuc. Ses arguments n'ont rien d'inédit ; ce sont, amplifiés et quelque peu renouvelés, ceux de MM. Cézanne et Bethmont. Il s'attache tout d'abord à prouver l'inefficacité totale de la proposition. « Il ne suffit pas, » dit-il, d'une simple disposition législative pour prévenir les révolutions et les coups d'Etat. » Dans un pays aussi divisé que le nôtre, un mouvement insurrectionnel, quel qu'il soit, trouvera des partisans, voire des complices, dans tous les départements, dans toutes les villes, dans tous les Conseils généraux. « Supposer que, » dans un moment de révolution, chacun se préoccupera plus du respect de la loi que du triomphe de ses passions et de ses convictions, serait une illusion dans laquelle on serait vraiment inexcusable de tomber. » Au 18 brumaire, en 1830, en 1848, en 1870, les membres des Assemblées, qui siégeaient à ces diverses époques, n'ont subi aucune injure de la part des révolutionnaires ; ils n'ont cependant pas tenté le moindre effort pour lutter contre le mouvement qui les emportait. L'expérience du passé doit nous éclairer sur les éventualités de l'avenir. « Un texte de loi, quelque net, quelque précis,

« quelque impératif qu'il soit, ne pourrait suppléer aux
« convictions qui manquent à tant d'hommes de notre
« époque. » Aussi ne peut-on guère espérer que les délé-
gués des Conseils généraux se réuniraient à Bourges
dans les circonstances prévues, « en nombre suffisant,
« pour protester contre la révolution avec l'ensemble et
« l'unité qui pourraient donner quelque efficacité à leur
« opposition ». Et si, par extraordinaire, ils y parve-
naient, sur quelle force pourraient-ils s'appuyer pour
faire triompher le droit ? Sans doute, la loi de Tréveneuc
leur donne-t-elle pleine et entière autorité sur tous les
fonctionnaires civils ou militaires ; mais des dispositions
de ce genre sont fatalement destinées à ne pas être obéies.
Enfin, en mettant les choses au mieux, l'Assemblée de
Bourges manquerait toujours de l'autorité morale né-
cessaire pour exercer une action réellement utile sur
l'ensemble du pays. La loi du 10 août 1871 a tenté de
faire de l'administration départementale « un terrain
« neutre, sur lequel les hommes de toutes les opinions
« puissent se réunir pour travailler en commun au bien
« du pays... Quelle compétence, quel crédit, quel poids,
« quelle influence auront de tels hommes transportés
« tout à coup dans la sphère politique, en pleine révo-
« lution, au milieu de la désorganisation générale (1) » ?
Il serait vain de soutenir avec le rapporteur de la loi,
M. Fournier, que cette contradiction évidente entre la

(1) *La Gazette de France* (monarchiste), mercredi 7 février 1872,
p. 1, col. 1 et 2.

loi d'août 1871 et la proposition de Tréveneuc n'existe pas et que le rôle des Conseils généraux, même quand leurs délégués seraient réunis en « Assemblée nationale » à Bourges, n'aurait rien de politique. « L'Assemblée des « Conseils généraux n'aura pas pour mission, comme le « prétend M. Fournier, de maintenir la tranquillité, « mais de lutter contre une révolution triomphante ; il « lui faudra voter des fonds, réunir des troupes, nom- « mer ou révoquer des fonctionnaires civils ou militaires, « prendre toutes les mesures nécessaires pour rétablir « le pouvoir renversé par l'insurrection ou le coup d'Etat. « C'est très certainement là ce que l'on doit appeler des « attributions politiques. M. Fournier déclare en vain « que ni la Commission, ni les auteurs de la proposition « ne prétendent donner à l'Assemblée sortie des Conseils « généraux le pouvoir de légiférer ; la réunion des délè- « gués sera dans la nécessité absolue, non pas seulement « de faire des lois, mais de concentrer en elle-même tous « les pouvoirs, c'est-à-dire d'exercer une véritable dic- « tature. » Comment des hommes, pour la plupart étran- gers à la vie politique, pourraient-ils remplir utilement ces attributions redoutables ? Comment, dès lors, faire comprendre à la nation que ces gens seraient ses véri- tables représentants en cas de trouble, que, même au cas où un grand nombre de députés, échappés à la violence, viendraient aussi se réfugier à Bourges, ce se- rait encore aux délégués des Conseils généraux à organi- ser la défense de la légalité ? Telle est pourtant l'opinion

soutenue par le rapporteur de la proposition de Tréveneuc. La logique et le bon sens ne s'accordent-ils pas pour indiquer la solution contraire ? « Tant qu'il subsiste une « partie de la représentation nationale, c'est à elle que « reviennent le droit et l'obligation de diriger la résistance contre les usurpateurs (1). » Toutes ces difficultés, l'Assemblée les a bien aperçues, puisque, le 6 février, elle a renvoyé la proposition à l'examen de la Commission. Mais les amendements apportés par celle-ci à la rédaction primitive n'ont fait qu'aggraver les inconvénients signalés. Il ne faut pas s'en affliger outre mesure ; « l'expérience de quatre-vingts ans de révolution prouve « suffisamment qu'il est impossible à un pouvoir quelconque, de prendre des dispositions pour le jour où « il aura cessé d'exister ». Il importerait peu, d'ailleurs, si ces dispositions étaient inoffensives. Mais le « moyen « de salut proposé constitue plutôt un danger et a, par « dessus tout, le très grave inconvénient de porter atteinte à l'esprit fondamental qui doit animer les Conseils généraux, et à leur rôle purement administratif ». L'Assemblée aurait mieux fait de s'abstenir, plutôt que de voter des dispositions législatives, dont la violation certaine à l'heure de la crise, prouvera seulement « la décadence du pays et l'abaissement des caractères (2) ».

Le rédacteur de *La Gazette de France* présentait encore ses objections sur un ton calme et digne. Les articles de

(1) *La Gazette de France*, jeudi 8 février 1872, p. 1, col. 2 et 3.

(2) *La Gazette de France*, samedi 17 février 1872, p. 1, col. 1 et 2.

L'Univers, au contraire, sont des plus violents. Pour ce journal catholique et légitimiste, la loi de Tréveneuc que l'Assemblée a cependant adoptée à une forte majorité, est radicalement stérile et inapplicable ; elle ne peut donner aucun résultat pratique. Le rapporteur et l'auteur même de la proposition, sitôt qu'on les presse un peu, « en sont réduits à dire que, pour les détails d'application, il faut s'en remettre au patriotisme et à l'intelligence des conseillers généraux et des députés qui auront conservé leur liberté. Une loi n'était pas nécessaire pour cela et n'y peut rien ». Qu'arrivera-t-il, en effet, si un Rabagas quelconque tente un coup de force pour établir la Commune en France ? « C'est facile à prévoir. Rabagas n'aura rien de plus pressé que de déclarer les Conseils généraux dissous, et le premier conseiller qui, méconnaissant son décret, osera faire un pas pour s'aboucher avec un collègue, sera appréhendé au corps et fusillé comme un simple Arbinet. » Et si l'auteur du coup d'Etat s'annonce comme restaurateur de la monarchie, croit-on que beaucoup d'honnêtes gens soient fort disposés à lui résister ? « On ne se bat pas pour ce qui ne nous inspire que du dégoût, sinon de l'horreur. Or, quel autre sentiment peut faire naître et nourrir un régime où les bons citoyens se sentent de moins en moins protégés contre les bandits dont les amis sont au pouvoir ou amis du pouvoir ? » Ce sont des illusions généreuses, mais bien vaines que celles dont se berce M. de Tréveneuc. Il n'est plus même permis,

hélas ! de parler à cette heure de dévouement et de patriotisme, « alors que chaque jour démontre avec plus
« d'évidence que ceux qui ont renversé l'empire nous ont
« fait descendre encore, rouler plus bas sur la pente au
« bas de laquelle nous trouverons notre ruine défini-
« tive (1) ».

Emile Villemot, dans *Le Gaulois*, mettait autant d'humour à combattre la loi du 15 février 1872, que le rédacteur de *L'Univers* y avait apporté de passion. Son article tout entier serait à citer, tant il donne avec esprit de relief aux objections fondamentales que soulève la proposition de Tréveneuc. « Je n'ai jamais fait de ma vie de fortes
« dépenses d'enthousiasme, écrit Villemot ; mais je le
« déclare sincèrement, si un homme a plus mérité la re-
« connaissance des populations que M. Dupuy de Lôme
« qui vient de découvrir la direction des ballons, c'est à
« coup sûr M. de Tréveneuc, lequel vient de trouver le
« procédé pour la suppression radicale et définitive des
« révolutions... Le seul détail qui retienne mon lyrisme
« prêt à déborder, c'est que je ne suis pas aussi édifié que
« je voudrais sur la valeur pratique du système que
« M. de Tréveneuc et un certain nombre de ses collègues
« ont préconisé pour conjurer le retour des tremblements
« de terre sociaux et politiques... M. Dupuy de Lôme a
« prouvé qu'il avait découvert la direction des aérostats
« en annonçant d'avance le chemin que suivrait son

(1) *L'Univers* (catholique), samedi 17 février 1872, p. 2, col. 2.

« ballon. Or, j'ai beau consulter l'histoire contemporaine
« pour rechercher la direction que prennent les Conseils
« généraux en temps de révolution : le seul chemin que
« je ne leur voie jamais prendre, c'est celui qui est indi-
« que dans l'itinéraire de M. de Tréveneuc. Une fois que
« les Assemblées nationales ont été violées ou dissoutes,
« l'usage des conseillers généraux a toujours été de rester
« chez soi, de se recueillir à la campagne et de voir ve-
« nir. » Croit-on que, par la vertu de la nouvelle loi, ils se
« décideraient à abandonner désormais leurs semailles,
labours et autres travaux champêtres ; comme s'ils ne
savaient pas qu'il leur faudrait quinze jours pour se réu-
nir sur un point quelconque du territoire, et que la plu-
part des révolutions sont faites et parfaites vingt-quatre
heures avant qu'ils en aient eu vent. « Du reste, de pré-
« cautions inutiles en précautions inutiles, ce n'est vrai-
« ment pas la peine de s'arrêter. Si on crée avec les Con-
« seils généraux une vice-assemblée pour remplacer l'As-
« semblée nationale, pourquoi ne prendrait-on pas aussi,
« avec les Conseils municipaux, une troisième assemblée
« de réserve, pour suppléer la seconde en cas de mal-
« heur ?.... Et si les Conseils municipaux eux-mêmes
« venaient à manquer ? M. de Tréveneuc serait-il d'avis
« qu'on s'adressât en dernier ressort aux Conseils de fa-
« briques ? » Et Villemot de conclure : « Tout cela n'est
« guère sérieux et guère pratique.... Je crois que l'Aca-
« démie des Sciences morales et politiques pourra sans
« inconvénient continuer à mettre au concours des ques-

« tions comme celle-ci : « Une médaille d'une valeur in-
« calculable sera accordée à l'auteur du mémoire qui
« aura proposé un moyen pratique, raisonnable et peu
« coûteux, de supprimer les révolutions. » Or, le jour où,
« sur cette question, les manuscrits seront dépouillés en
« pleine académie, on sera tout étonné de trouver que
« le mémoire le moins insensé est encore celui qui portera
« cette épigraphe : « Pour supprimer ces révolutions, il
« n'y aurait qu'un moyen : supprimer, d'une part, tous
« les gouvernés, et, d'autre part, tous les gouverne-
« ments (1). »

Emile Villemot, pousse un peu loin le scepticisme. Et, sans discuter encore avec lui l'efficacité pratique de la loi de Tréveneuc il faut bien reconnaître que le fait seul de son adoption a eu des conséquences importantes. Le Gouvernement n'avait pas pris part aux débats. M. de Tréveneuc, le 5 février, avait bien annoncé qu'il avait l'assentiment du président de la République. Mais aucun des ministres n'était intervenu lors de la discussion. Au fond, Thiers se jugeait directement visé par la proposition. Il en était profondément vexé ; et, une fois la loi de Tréveneuc votée, il ne dissimulera plus son mécontentement. Dans presque tous les discours qu'il prononcera entre le 15 février 1872 et le 24 mai 1873, il trouvera moyen de dire, avec toute l'ironie dont il était capable, « je ne suis pas un fauteur de coup d'Etat, je n'ai pas les

(1) *Le Gaulois* (conservateur), vendredi 9 février 1872, p. 1, col. 1 et 2, sous le titre : « La Vice-Assemblée ».

« qualités nécessaires » ; et cette déclaration sera, chaque fois, soulignée par les rires approbateurs de la gauche. C'est que le vote émis par l'Assemblée, le 15 février 1872, avait formé un lien nouveau entre Thiers et les députés républicains. Suspect à la majorité monarchiste, il devait fatalement s'appuyer plus que jamais sur la gauche. Sa politique désormais va tendre de plus en plus franchement à l'établissement de la république conservatrice. Il succombera à la tâche, mais non sans avoir donné à l'opinion une impulsion trop forte pour qu'on puisse encore y résister. Si bien qu'on peut dire que l'adoption de la loi de Tréveneuc, en servant par voie de conséquence la cause républicaine, a hâté la solution de la crise constitutionnelle, dans laquelle la France se débattait depuis le 4 septembre.

CHAPITRE II

EXAMEN CRITIQUE DE LA LOI DU 15 FÉVRIER 1872

CONCLUSION

Nous avons jusqu'ici fait l'histoire de la loi de Tréveneuc. Nous l'avons étudiée dans ses précédents ; nous avons recherché ses origines directes ; nous l'avons suivie dans le sein de la Commission parlementaire et devant l'Assemblée ; nous l'avons vue combattre et triompher. En spectateur, nous avons assisté aux débats auxquels elle a donné lieu ; en simple lecteur, nous avons passé la presse en revue au lendemain de son adoption, pour juger autant que possible de l'accueil fait par le pays à ce nouveau texte législatif. Nous avons indiqué, sans les discuter, les objections soulevées par les adversaires de la loi de Tréveneuc et les réponses de ses défenseurs. Il nous faut maintenant prendre parti, et, par un examen attentif de la loi du 15 février 1872, chercher à nous rendre compte, avec toute l'impartialité possible, de son utilité pratique en l'état actuel des choses.

Encore faut-il que cette discussion ait un sens. Si,

comme le prétendent certains auteurs, la loi de Tréveneuc a été abrogée, laissons-la reposer en paix ; si, au contraire, elle est encore actuellement en vigueur, alors il convient de rechercher l'usage qu'on pourrait en faire contre un coup d'Etat bien improbable ou contre une révolution toujours possible. La première question qu'il importe donc d'élucider est celle de l'existence même de la loi de Tréveneuc.

Des esprits éminents la nient. « Provisoire et de circonstance, dit l'un d'eux, inspirée par le souvenir des tentatives de résistance opposées au coup d'Etat du 2 décembre 1851, cette loi me paraît avoir été abrogée par les lois constitutionnelles de 1875 (1). » Certes, la loi du 15 février 1872 est issue des circonstances. Comme l'écrivait Poujoulat dans *L'Union*, le 17 février 1872, « la présentation de ces sortes de projet porte avec elle sa date ; l'idée n'en viendrait pas en des temps réguliers et tranquilles ; ce sont de ces choses dont on s'occupe quand le Gouvernement n'est qu'un campement et qu'au milieu du désarroi général la porte reste ouverte à toutes les violences (2) ». Mais cela suffit-il à démontrer que la loi du 15 février 1872 ait été tacitement abrogée par nos lois organiques de 1875 ? M. Esmein ne le pense pas, et il invoque d'autres motifs à l'appui de sa thèse. Les voici, tels qu'il les expose : « Bien que

(1) A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 802-803.

(2) *L'Union*, samedi 17 février 1872, p. 1, col. 2.

« l'article premier vise les Assemblées qui succéderont
« à l'Assemblée nationale alors en fonctions, *manifeste-*
« *ment la loi se réfère au système d'une assemblée unique.*
« Elle ne parle jamais que de l'Assemblée nationale qui
« peut ou ne peut pas se réunir ; elle organise les élec-
« tions générales qui vont produire une nouvelle assem-
« blée. *Or le système de l'assemblée unique a disparu lors-*
« *qu'est entrée en vigueur la Constitution de 1875 qui or-*
« *ganise le système des deux Chambres ; et l'on ne saurait*
« *adapter à ce dernier système la loi de 1872.* D'autre part,
« les pouvoirs donnés aux Conseils généraux et surtout
« à l'Assemblée de leurs délégués sont immenses, quoique
« provisoires. Les lois constitutionnelles de 1875 ne les
« confirmant point, ils ne sauraient être admis comme
« légaux dans le nouvel ordre constitutionnel qu'elles
« ont fondé (1). »

Il semble bien que ces arguments ne soient pas irréfutables. Comme le reconnaît M. Esmein lui-même, la loi de Tréveneuc vise le cas où l'Assemblée nationale, ou celles qui lui succéderont, seraient illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir. Or cette formule ne montre-t-elle pas que cette loi devait, dans la pensée de ses auteurs survivre à l'Assemblée de 1871 ? Combien de fois a-t-on répété, les 5, 7 et 15 février 1872 (2), que l'Assemblée nationale, en adoptant la proposition qui lui était sou-

(1) A. Esmein, *op. cit.*, p. 803.

(2) Cf. surtout le discours de Wallon. *Journal officiel* du vendredi 16 février 1872, p. 115, col. 2.

mise, ne cherchait pas à assurer sa propre existence — elle était assez forte pour pouvoir se passer de semblables précautions — mais celle des assemblées politiques futures ? A cela M. Esmein répond que les intentions des auteurs de la loi du 15 février 1872, celles mêmes des représentants qui l'ont votée ne peuvent pas prévaloir contre le texte des lois organiques de 1875 ; le silence de celles-ci emporterait la condamnation de la loi de Tréveneuc. Est-ce bien sûr ? Ne semble-t-il pas, au contraire, qu'en dehors de toute abrogation formelle, la loi du 15 février 1872, qu'aucun texte ne contredit dans ses dispositions, soit encore en vigueur (1). « Ce ne sont pas des « lois partielles, comme celles de 1875 qui peuvent faire « table rase de toutes les prescriptions d'un caractère « constitutionnel qui les précèdent. Elles se superposent « à ce qui existait déjà, et abrogent implicitement tout « ce qui est en contradiction avec la législation nouvelle. « Mais là s'arrête leur pouvoir. Le passé demeure sur « tous les points qu'elles n'ont pas atteints par l'imposition de règles différentes (2). »

Au reste, les précédents condamnent la théorie de M. Esmein. Prenons, par exemple, la loi du 9 août 1849, sur l'état de siège (3). Cette loi, comme celle du 15 février 1872, prévoit l'existence d'une Assemblée natio-

(1) Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 987-988.

(2) Joseph Pey, *Les vœux politiques des Conseils généraux*, p. 302.

(3) Duvergier, *Collection des lois*, t. XLIX, p. 268, col. 2 à 277, col. 2.

nale unique. Ses rédacteurs ont même négligé d'insérer dans son texte qu'elle serait valable pour les assemblées de l'avenir. Il semble donc qu'elle soit, plus sûrement encore que la loi de Tréveneuc, incompatible avec le système des deux chambres. Les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas fait davantage allusion à la loi du 9 août 1849 qu'à celle du 15 février 1872. Et pourtant, après comme avant 1875, on jugeait toujours en vigueur la loi sur l'état de siège. Ce qui le prouve d'ailleurs indubitablement, c'est l'article 6 de la loi du 3 avril 1878 (1). Ce texte corrige sur divers points les prescriptions de la loi du 9 août 1849 ; mais, après l'énumération des nouveautés qu'ils instauraient, ses rédacteurs ont pris soin de spécifier que « les articles 4 et 5 de la loi du 9 août 1849 « étaient maintenus, ainsi que les dispositions de ses « autres articles non contraires à la présente loi ».

La loi de Tréveneuc est donc encore en vigueur. Est-ce à dire que, dans les cas extraordinaires qu'elle envisage, elle rendrait de réels services ? Telle est la question qu'il nous reste encore à examiner.

La loi du 15 février 1872 a soulevé maintes objections, les unes d'ordre pratique, les autres d'ordre théorique. Celles-ci concernent la mauvaise influence que la loi de Tréveneuc, en temps normal, pourrait exercer sur les Conseils généraux. Il conviendra de les étudier en fin

(1) Duvergier, *Collection des lois*, t. LXXVIII, p. 113, col. 1 à 117, col. 2.

de compte, lorsque, grâce à l'examen des premières, nous aurons établi le degré d'utilité de la loi du 15 février 1872 ; nous pourrons alors décider, en connaissance de cause, si les chances de succès qu'elle comporte aux époques de crise, compensent les inconvénients qu'elle présente le reste du temps.

Lors de la discussion de la proposition de Tréveneuc par l'Assemblée nationale, plusieurs orateurs se sont attachés à signaler les difficultés que présenterait la réalisation de ses dispositions les plus importantes. Peut-être les préfets pactiseraient-ils avec l'insurrection et feraient-ils tout leur possible pour empêcher les Conseils généraux de se joindre ? or, comme c'est au début de cette session extraordinaire que les délégués chargés de constituer la « vice-assemblée » devraient être désignés, l'organisation prévue par la loi de Tréveneuc s'écroulerait du coup tout entière. A supposer même que les Conseils généraux pussent se réunir au chef-lieu ou ailleurs et se choisir leurs délégués, où ceux-ci se rendraient-ils ? A défaut d'un point précis de rassemblement, ils attendraient auprès de leurs collègues des renseignements qui ne viendraient sans doute pas, ou se livreraient à des divagations à travers la France entière ; cependant, le temps passerait, la révolution gagnerait du terrain ; tout serait probablement achevé avant que l'Assemblée des délégués ait tenu sa première réunion(1). Ces objections sont tou-

(1) M. Villoutreys de Brignac, dans sa thèse sur *Les attributions du Conseil général et de la Commission départementale*, p. 129, tout

jours aussi graves ; mais, depuis 1872, des lois nouvelles ont été votées, grâce auxquelles, il est aujourd'hui loisible de préciser le rôle que pourraient jouer les Conseils généraux en cas de coup d'Etat ou de révolution, s'ils se souciaient du moins d'user alors des pouvoirs que leur confère la loi de Tréveneuc.

A l'heure actuelle, on peut concevoir deux sortes de coups d'Etat : ceux qui seraient tentés par le Président de la République lui-même, et ceux qui seraient provo-

en admettant la possibilité, pour l'Assemblée des délégués, de se réunir, reste assez sceptique sur l'efficacité réelle de ses travaux. La raison qu'il invoque est plutôt imprévue. « Les délégués des « Conseils généraux, dit-il, n'ont que des fonctions politiques peu « étendues : leur pouvoir se borne à prendre des mesures d'ordre, « et, s'il en est besoin, à convoquer les électeurs. Le législateur « n'a pas voulu, en effet, confier des pouvoirs considérables à une « Assemblée dont la plupart des membres étaient élus au second « degré et qui, formés à la hâte, pendant une période de troubles, « pouvaient ne pas représenter fidèlement la volonté du pays. Il « a préféré remettre aux électeurs le soin de sanctionner le nouvel « ordre de choses ou de se prononcer, au contraire, en faveur du « maintien des institutions établies. »

Ainsi, dans un moment critique, où des mesures de salut public s'imposeraient, l'Assemblée des délégués n'aurait que des pouvoirs en quelque sorte de police. C'est dire à quel point son opposition resterait platonique ! Il semble que M. Villoutreys de Brignac ait pris trop à la lettre le texte de l'article 4 de la loi du 15 février 1872 et les déclarations fantaisistes de son rapporteur. Il est certain que la rédaction volontairement vague de cet article laisse toute latitude à l'Assemblée des délégués pour agir au mieux des intérêts de la légalité. C'est ce que MM. Cézanne et Bethmont ont fort judicieusement expliqué à l'Assemblée nationale ; c'est ce qu'après eux J. Bourgeois, dans *La Gazette de France*, a très nettement indiqué à ses lecteurs. Nous ne répétons pas leurs paroles qui sont l'expression exacte de notre pensée.

qués par un prétendant ou par un aspirant-dictateur.

Dans le premier cas, l'action de la loi de Tréveneuc, ainsi que l'a parfaitement montré M. Duguit, serait certainement nulle. Il est incontestable, a-t-il écrit, que si le président de la République prononce la dissolution des Chambres ou de l'une d'elles, en dehors des cas où il y est autorisé, il viole la constitution. Mais il est évident aussi qu'il n'y a pas moyen de l'en empêcher. D'après l'article 3, paragraphe 3 de la loi du 25 février 1875 (1), le Président de la République dispose de la force armée ; celle-ci doit lui obéir sans qu'elle ait à apprécier la légalité des actes qui lui sont commandés. « Si donc le chef
« de l'Etat, fait disperser par un régiment de cavalerie les
« Chambres illégalement dissoutes, on ne voit pas com-
« ment on pourrait s'y opposer. » Sans doute, les présidents de la Chambre des députés et du Sénat useront-ils du droit de réquisition qu'ils tiennent de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879 (2) ; mais, à supposer que le chef

(1) Loi du 25 février 1875, art. 3, § 3. « Il (le président de la République) dispose de la force armée. » Duguit et Monnier, *Les Constitutions de la France*, p. 319.

(2) Loi du 22 juillet 1879, art. 5 : « Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président.

« A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire.

« Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous les officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement sous les peines portées par les lois.

« Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux. » Duguit et Monnier. — *Les Constitutions de la France*, p. 336-337.

militaire défère plutôt aux ordres des présidents des Assemblées qu'à ceux du chef du Gouvernement, le coup d'Etat ne sera pas évité pour autant. Seulement, la guerre civile sera ouverte et la victoire restera au parti le plus fort. Que deviendra dans tout cela la loi de Tréveneuc ? « Assurément c'est une naïveté de croire que le « chef d'Etat, auteur d'une dissolution illégale, permet-
« tra aux Conseils généraux de se réunir dans les condi-
« tions déterminées par cette loi. Si un coup d'Etat est
« fait, c'est que le Président de la République qui l'en-
« treprend est sûr de l'armée et peut empêcher les Con-
« seils généraux de se réunir, comme il peut disperser le
« Parlement. On ne voit donc guère comment cette loi
« pourrait jamais s'appliquer (1). »

Cela va de soi. En serait-il de même dans le cas où le coup d'Etat viendrait de tout autre que du président de la République. Cette fois, la situation est bien différente. Le Gouvernement et les Chambres marchent d'accord contre le fauteur de désordre. Certes, celui-ci, avant de tenter la chance, aura fait travailler par des séides la masse et l'armée ; mais ses renseignements manqueront certainement de précision. Il est douteux que l'armée tout entière le suive. La forte centralisation, dont la France dispose, groupera tous les fonctionnaires, depuis les préfets jusqu'aux agents des postes, autour du Gouvernement légal. Si le mouvement a commencé par-

(1) Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 987.

tout à la fois, la difficulté des communications paralysera fatalement les efforts des partisans de l'usurpateur, nuiront tout au moins à leur coordination. Si le coup de main n'a eu pour cadre que la capitale, la province ne tardera pas à s'organiser pour la résistance. La loi du 15 février 1872 prend place alors dans le faisceau de précautions prévues par nos diverses lois constitutionnelles. Que le Président de la République n'ait pas été enlevé par les conjurés, il usera, cette fois dans l'intérêt de la légalité, de son droit de réquisition. A défaut de lui, ce seront les présidents des Assemblées qui feront appel à la force armée. — Mais il faut tout admettre. A supposer que les Assemblées aient été cernées par les troupes insurrectionnelles et leurs membres appréhendés au corps, tout ne serait pas perdu. Les préfets, qui auront, dans le cas envisagé, tout à perdre à la réussite du coup d'Etat, ne s'opposeront pas à la réunion des Conseils généraux ; ils la provoqueront même au besoin. La loi de Tréveneuc va donc pouvoir fonctionner. Sans doute restera-t-elle d'une application délicate ; mais elle indiquera du moins au pays de quel côté il doit se tourner (1). Elle pourra rendre l'espoir aux amis de l'ordre, leur permettre de se grouper autour de gens honorables, qu'on peut supposer animés des meilleures intentions, et qui auront tout au moins le mérite d'avoir été portés par le suffrage universel à leur poste d'honneur. Si même l'As-

(1) Pierre Parrocel, *Du rôle et des attributions des Conseils généraux dans l'administration française*, p. 247.

semblée des délégués ne parvient pas à se réunir, il suffira peut-être de la résistance organisée concurremment dans chaque département par le Conseil général et le préfet pour amener le triomphe de la légalité. Mais ici plus que jamais, la loi du 15 février 1872 ne sera pas d'un usage infaillible. Son succès dépendra du dévouement et du patriotisme des conseillers généraux. S'ils sont résolus à rester dans l'expectative, la loi sera impuissante à les contraindre à l'action ; s'ils veulent agir, elle ne sera pas la cause déterminante de leur attitude énergique ; tout au plus en sera-t-elle l'adjuvant.

Ainsi, contre un coup d'Etat, selon qu'il est tenté par le président de la République ou par tout autre aspirant-dictateur, la loi Tréveneuc nous apparaît ou totalement impuissante, ou très relativement efficace. Serait-elle plus utile en face d'une insurrection populaire ? Ici encore il est bon de distinguer. De deux choses l'une, en effet, ou la révolution est en opposition avec les aspirations de la majorité du pays, ou elle répond à un besoin général. Dans le premier cas, la masse n'aurait pas besoin de la loi de Tréveneuc pour manifester sa réprobation. Elle s'abstiendrait, comme à l'époque de la Commune, laissant au Gouvernement la libre disposition de toutes ses forces, et lui permettant ainsi d'étouffer l'insurrection dans l'œuf. Ou même, abandonnant cette attitude passive, elle accourrait, comme en juin 1848, à la rescousse de la légalité, et collaborerait à l'écrasement

des émeutiers. La loi de Tréveneuc ne pourrait, d'ailleurs, fonctionner que si le Parlement était dissous ou empêché ; mais, si cette éventualité se produisait, au moment où la loi serait à peine en voie d'exécution, l'attitude de la population aurait déjà décidé du sort de l'insurrection. Dans le cas prévu, son inutilité est donc flagrante. — Il en sera de même, à plus forte raison, si la révolution éclate avec l'assentiment général. Les vexations, les provocations, les abus d'un gouvernement tyrannique auront amené la désaffection du pays ; le soulèvement n'en est que la conséquence logique. De tout temps, on a reconnu dans ce cas le droit des peuples à l'insurrection. Le premier, saint Thomas l'a admis ; les Déclarations des droits incluses dans nos constitutions l'ont toutes proclamé (1). C'est que le pouvoir politique n'est jamais légitime par son origine ; il ne peut le devenir

(1) Cf. dans Léon Duguit, *L'Etat*, t. I, p. 341 et suiv., l'histoire du droit à l'insurrection.

Les textes qui proclament plus nettement ce droit sont les articles 31 et 32 de la Constitution girondine et l'article 35 de la Déclaration du 24 juin 1793. En voici la teneur :

Constitution girondine. — Déclaration des droits civils et politiques de l'homme. *Art. 31* : « Les hommes réunis en société doivent avoir un moyen légal de résister à l'oppression.

Art. 32. — « Il y a oppression lorsqu'une loi viole les droits naturels, civils et politiques qu'elle doit garantir. Il y a oppression lorsque la loi est violée par les fonctionnaires publics dans son application à des faits individuels. »

Constitution du 24 juin 1793. — Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. *Art. 35* : « Quand le Gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs. »

que par son exercice. Tant que la volonté des gouvernants s'exerce conformément au droit, il est naturel qu'ils disposent de la force. « La force, en effet, n'est « légitime qu'autant qu'elle est au service du droit. « Hors de là l'emploi de la force est un fait brutal, quel « que soit celui qui a la force en main. Le droit ne le « connaît point. Chacun peut et doit repousser la force « par la force (1). »

C'est ainsi que s'expliquent et se justifient, entre autres, les révolutions de 1789, de 1830, de 1848 et de 1870. « A toutes ces époques, la force fut mise au service « du droit et le droit triompha de la force brutale des « gouvernants (2). » Toute entrave apportée au succès d'une révolution de cette sorte est donc injuste et odieuse. C'est sous cet aspect imprévu qu'apparaîtrait la loi de Tréveneuc, si toutefois elle permettait à un gouvernement arbitraire de retarder sa chute.

Nous n'avons pas à montrer ici le danger qu'offre cette théorie d'ailleurs indiscutable. Il est trop évident que les factieux auront naturellement une tendance à proclamer la légitimité des désordres qu'ils suscitent (3).

(1) Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, p. 17-18.

(2) Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, p. 18.

(3) Wallon, dans son discours du 15 février 1872, a cité à cet égard une anecdote bien caractéristique.

« Le 31 octobre 1870, lorsque les insurgés étaient maîtres de « l'Hôtel-de-Ville et tenaient le Gouvernement de la défense nationale en chartre privée, à 8 heures du soir paraissait le journal

La formule fameuse « l'insurrection est le plus sacré des droits » ralliera toujours, à côté des sincères et des convaincus, « les démagogues, les ambitieux, les professionnels de l'émeute, qui, sous couleur de défendre le droit des individus opprimés, n'ont, au fond, d'autre but que de profiter personnellement des troubles qu'ils provoquent (1) ». Mais puisque ce droit a déjà pu être revendiqué et qu'il a entraîné maintes fois des bouleversements considérables, il fallait bien en prévoir encore l'usage et apprécier en ce cas la portée de la loi du 15 février 1872. Son emploi, nous l'avons dit, devrait être alors rigoureusement proscrit, et cette constatation achève de prouver combien il faudrait peu compter sur elle dans la pratique.

Presque sûrement inefficace contre les coups d'Etat, la loi de Tréveneuc nous est apparue tantôt inutile, tantôt illégitime contre les révolutions. Etait-ce bien la peine de modifier, pour un si piètre résultat, le caractère exclusivement administratif des Conseils généraux ?

Sans doute, en cas de crise, l'intrusion de la politique dans les Assemblées départementales est parfaitement

« *Le Combat*. Il chantait le triomphe. Il publiait les noms de ceux qui s'étaient investis du pouvoir, et il ajoutait : « On voyait bien encore sur la place de l'Hôtel-de-Ville quelques émeutiers ! »

« Quels étaient les émeutiers ? C'étaient nous, Messieurs, c'était la garde nationale qui, un peu après, allait délivrer le Gouvernement de la défense nationale. »

Journal officiel du vendredi 16 février 1872, p. 1115, col. 1.

(1) Léon Duguît, *L'Etat*, t. I, p. 316-317.

compréhensible. Qu'elle constitue « une sérieuse atteinte
« ou, tout au moins, une exception notable au principe
« de la séparation des pouvoirs, cela est bien certain. Il
« est vrai que cette exception s'explique par l'hypothèse
« même en vue de laquelle le législateur a cru devoir y
« recourir : il s'agit de remédier à un désordre grave, à
« un état révolutionnaire aigu, et l'on comprend dès
« lors que les moyens de les faire cesser puissent être
« recherchés en dehors des règles normales appliquées
« dans les temps calmes (1) ».

Soit ! Et ce serait parfait, si cela n'exerçait aucune action sur les travaux habituels des Conseils généraux. « Mais
« si les Assemblées départementales sont un jour appelées à exercer les pouvoirs que la loi Tréveneuc leur
« remet en temps de crise, pouvoirs essentiellement et
« exclusivement politiques, se peut-il que leur nature
« ne se ressente pas de ces attributions spéciales et que
« les préoccupations politiques ne viennent pas se
« joindre aux préoccupations administratives, et peut-être les dominer ? N'est-il pas probable, au contraire,

(1) Edouard Fuzier-Herman, *La séparation des pouvoirs*, p. 268.

C'est ce que M. de Tréveneuc s'efforçait d'exprimer également dans son discours du 15 février 1872. On dit : « les Conseillers généraux n'ont pas qualité pour parler et pour agir en hommes politiques. Laissez-moi, Messieurs, vous faire une comparaison un peu vulgaire, mais qui rend ma pensée. Quand le feu est à votre maison, demandez-vous aux gens qui viennent à votre secours, qui viennent pour éteindre l'incendie, s'ils ont dans leur poche un brevet de pompier ? »

Journal officiel du vendredi 16 février 1872, p. 116, col. 3, et 117, col. 1.

« qu'en prévision de ce rôle éventuel, les électeurs se
« prononceront pour des candidats dont la foi politique
« sera éprouvée, ne se souciant guère de savoir si leurs
« connaissances pratiques des affaires égalent la solidité
« de leurs convictions ? (1) »

Ce problème aujourd'hui ne se pose plus ; il n'a plus qu'un intérêt rétrospectif. A l'heure actuelle — et il serait bien difficile de déterminer le rôle exact de la loi de Tréveneuc dans cette transformation — l'élection des conseillers généraux sert de prétexte à des manifestations politiques. Les Conseils généraux eux-mêmes sont devenus des Parlements au petit pied ; par l'élection de leur président, par la coutume, qui tend de plus en plus à se généraliser, des adresses au Gouvernement, ils ont réussi à tourner la loi du 10 août 1871 et à mêler les préoccupations politiques à l'examen du budget départemental (2). Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? Il serait très difficile de le dire ; mais la constatation s'imposait.

(1) Joseph Pey, *Les vœux politiques des Conseils généraux*, p. 302-303.

(2) Un auteur s'est demandé si, en temps ordinaire, sans que rien semble rendre nécessaire cette précaution de leur part, les Conseils généraux pourraient prévoir l'application de la loi de Tréveneuc et voter pour ce cas un crédit éventuel. Il résout la question par l'affirmative. Voici son raisonnement :

« La loi du 15 février 1872 donne aux Conseils généraux des
« pouvoirs dont l'exercice est subordonné à l'événement d'une
« crise politique, à une révolution ; or, d'ordinaire, les révolu-
« tions ne préviennent pas de leurs desseins les pouvoirs qu'elles
« veulent renverser. On n'est donc jamais trop préparé contre
« elles, et je ne saurais rien voir d'illégal dans le vote d'un Conseil
« général, quand ce vote a pour but de rendre possible et prompt

Il faut conclure ! La loi de Tréveneuc est encore en vigueur. Mais, en pratique, elle ne rendrait pour ainsi dire aucun service. Dirigée contre un homme, elle a perdu sa raison d'être quand cet homme est descendu de la scène politique : elle s'est en quelque sorte survécue.

Est-ce à dire qu'en cas d'insurrection ou de coup d'Etat, le Gouvernement légal succomberait, notre organisation actuelle céderait la place au collectivisme, à la dictature ou à la monarchie, sans que le pays opposât la moindre résistance ? Question troublante à laquelle il serait bien audacieux de répondre. Jusqu'ici « c'est « dans l'adhésion réfléchi^e de la nation, c'est dans la « confiance persistante de la démocratie, que la République a puisé les meilleurs éléments de sa vitalité (1) ». A l'heure actuelle cette adhésion est-elle toujours aussi sincère, cette confiance est-elle toujours aussi vivace ? Quelle valeur faut-il attribuer à certains symptômes inquiétants : exigences de plus en plus grandes et réclamations de moins en moins patientes des classes ouvrières, effroi grandissant et défiance croissante de la

« l'accomplissement d'une fonction réglée par la loi. Qu'au point
« de vue pratique les Conseils généraux doivent être très circons-
« pects dans de pareils votes, nul ne le conteste. Mais gardons-
« nous de tout excès, et, sous prétexte de discussions politiques,
« n'allons pas montrer à l'égard des Assemblées départementales,
« une défiance qu'on pourrait croire inspirée par la faiblesse ou
« la peur. »

Cf. J. Marie, *De l'administration départementale*, t. I. *Des Conseils généraux*, p. 375-376.

(1) Raymond Poincaré, *Au seuil de la vie*, n° 9, p. 144, col. 2.

bourgeoisie ; allures révolutionnaires de certaines séances de la Chambre des députés ; stérilité désormais avérée des travaux parlementaires ? Les coups d'Etat et les insurrections n'ont jamais réussi que dans un pays désaffectionné et aux dépens d'un régime discrédité (1). En sommes-nous là ? Y tendons-nous ? L'avenir seul nous le dira.

Vu et approuvé

Le président :

F. LARNAUDE.

Vu :

Le doyen

P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer

Le vice-recteur

de l'Académie de Paris :

L. LIARD.

(1) Raymond Poincaré, *Au seuil de la vie*, n° 9, p. 144, col. 2.

APPENDICE PREMIER

CIRCULAIRE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
EN DATE DE PARIS, 12 MARS 1815

*Archives départementales du Gers. Liasse an 8, 1816.
Conseils général et d'arrondissements.*

Paris, 12 mars 1815.

Circulaire.

Le ministre de l'Intérieur à M. le Préfet.

M. le préfet, dans son instruction de ce jour, M. le ministre des finances vous fait connaître les mesures que nous avons, de concert, jugé utile d'adopter, pour vous fournir les moyens d'assurer l'exécution des ordonnances du Roi des 9 et 11 de ce mois. De mon côté, je viens vous entretenir de l'application de ces mesures à quelques opérations plus particulières à mon Ministère.

Les Conseils généraux de département sont extraordinairement convoqués par l'ordonnance du 11 de ce mois, dont je vous adresse une ampliation. Vous ne perdrez pas un instant pour réunir à la préfecture ce corps qui partage avec vous toute la confiance de Sa Majesté.

Son zèle, son dévouement et ses lumières vous seront d'un précieux secours dans tout ce que votre sagesse vous conseillera pour le bien du service du Roi et la défense de la patrie. Je recevrai avec empressement l'expression des vœux du Conseil général dans ces graves circonstances, et je les mettrai de même sous les yeux de Sa Majesté.

M. le ministre des Finances, par son instruction du 12, s'est empressé d'appeler dans le Conseil des finances que vous allez former près de vous, deux membres du Conseil général de votre département. Leur choix sera un des premiers actes de ce Conseil général ; je suis bien sûr qu'il sera assez éclairé pour concourir efficacement avec vous aux importants travaux du Conseil des finances départemental ; j'en lirai les noms avec intérêt ; veuillez me les faire connaître sur-le-champ, ainsi qu'à M. le ministre des finances.

Ces deux membres du Conseil des finances départemental ne cesseront pas de faire partie des réunions du Conseil général. Ils y porteront des renseignements utiles à leurs collègues, pour le meilleur emploi des ressources qui, dans chaque département, doivent pourvoir aux premiers besoins du moment.

Si ces premiers besoins éprouvaient momentanément quelque embarras, le zèle du Conseil général y pourvoirait, j'en suis sûr ; il est investi du droit de régler l'emploi des fonds qu'il croira devoir voter ou affecter aux dépenses qui se lient aux grands intérêts de l'Etat. Il connaîtra par vous la situation des ressources et des besoins, et il délibérera sur vos propositions : ses délibérations seront tenues avec le plus grand ordre. Vous m'en enverrez des extraits au moins tous les cinq jours, et vous en ferez parvenir des expéditions spéciales à chacun des ministres de Sa Majesté en ce qui les concerne.

Le Conseil général pourra affecter aux besoins de tous les services militaires, des fonds destinés à des dépenses locales ou départementales. Dans l'emploi de cette ressource il jugera, s'il ne convient pas à la situation de suspendre momentanément le travail confié aux Commissions départementales instituées par ma circulaire du 6 août 1814.

Dans le plus grand nombre des départements, des fonds considérables leur ont été abandonnés par le Trésor, pour l'acquit ou la compensation des charges de la dernière guerre ; des crédits importants ont été ouverts par M. le Ministre des Finances pour le paiement de dépenses semblables.

Le Conseil général recevra de nous la communication des besoins de fonds arrêtés en Conseil de finances départemental, et il délibérera sur la nécessité de suspendre tout ou partie des compensations qui s'opèrent sur les centimes extraordinaires de 1813 et 1814. S'il y a lieu, vous prendrez, sur-le-champ, un arrêté pour ajourner la Commission de liquidation instituée par la Circulaire du 6 août. Dans ce cas, vous vous concerterez avec le Receveur général et le Directeur des contributions, pour faire percevoir en numéraire, les sommes primitivement destinées à la compensation ; mais le Conseil général doit avoir toute latitude pour appliquer ou restreindre l'emploi de cette ressource. Dans les crédits qui vous ont été ouverts par M. le ministre des Finances, il en est de destinés au paiement de fournitures que la Commission départementale n'a pas jugé susceptible de compensation : il pourra arriver que les mêmes personnes fassent dans cette circonstance, de nouvelles fournitures auxquelles vous êtes appelé à pourvoir ; ce sera pour elles un titre de plus au paiement de ce qui leur serait déjà dû, et dont les fonds seraient faits.

Je n'entre dans ce détail, Monsieur le préfet, que pour

mieux expliquer que mon intention n'est pas de suspendre par une mesure générale, les liquidations faites par les Commissions départementales, mais bien de laisser le Conseil général user de cette ressource, selon les besoins et les localités.

L'abbé de MONTESQUIOU

APPENDICE II

REPRODUCTION « IN EXTENSO » DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL DU TARN PENDANT LA SESSION EXTRAORDINAIRE DE MARS-AVRIL 1815.

(Archives départementales du Tarn — N1.)

Conseil général 1811-1820

Séance du 21 mars 1815.

L'an 1815 et le vingt-unième jour du mois de mars, les membres du Conseil général du département du Tarn se sont réunis à Albi, en exécution de l'ordonnance du Roi du 11 du courant, concernant la convocation et la permanence des Conseils généraux de départements, dans le lieu ordinaire de leurs séances, en nombre voulu par la Loi.

Présents : MM. le baron d'Hargenvillier, Gorsse, d'Assezat, Prat, Lastours, le comte d'Huteau, le baron de Rivière, Tolosani, Campmas, Marliave, Monjol, le comte Louis de Villeneuve.

M. Campmas, comme président d'âge, a occupé le fauteuil, et M. Marliave, comme le plus jeune, a rempli les fonctions de secrétaire.

Le scrutin ayant été ensuite ouvert pour la nomination d'un président et d'un secrétaire, la pluralité des suffrages a désigné M. d'Hargenvillier pour président et M. de Marliave pour secrétaire. Le bureau ainsi composé, M. le président a déclaré l'Assemblée constituée en permanence.

A l'instant tous ses membres se sont levés, et, spontanément, ont renouvelé par acclamation le serment de fidélité au Roi, et ont délibéré à l'unanimité, qu'il serait fait, à l'instant même, une adresse à S. M. et une proclamation au département.

La rédaction de cette adresse et de cette proclamation ayant été présentée, elle a été approuvée dans la teneur qui suit :

Sire,

Vous avez fait un appel à vos peuples, et vos peuples y répondront. Vaincre ou mourir pour les Bourbons est le cri de la France entière. Le Conseil général du Tarn ne vous parlera pas longtemps de sa vénération pour le plus sage des Monarques et de son amour pour le plus tendre des pères. C'est par des actes, c'est par des faits, que nous devons vous prouver notre dévouement.

Entrés dans les fonctions importantes que Votre Majesté vient de nous confier, en vous renouvelant notre serment de fidélité, nous ne les terminerons qu'au cri sacré de : Vive le Roi.

Nous sommes avec respect, etc.

PROCLAMATION DES MEMBRES DU CONSEIL GÉNÉRAL
DU DÉPARTEMENT DU TARN A LEURS CONCITOYENS

Habitants du département du Tarn,

Notre Roi, la patrie nous appellent. Tout Français doit se rendre au poste de l'honneur et de la fidélité. Nous l'avons tous juré ; et jamais, au jour du péril, un bon Français n'a été trouvé traître à son Roi, ni parjure à son serment.

Le Conseil général du département du Tarn, appelé à l'exécution des mesures de salut public, répondra à la confiance du souverain et à l'attente de leurs concitoyens. Les dangers le trouveront calme, énergique et tout brûlant de l'amour de la patrie. Si les circonstances exigent le développement de tous nos moyens, nous les trouverons dans votre dévouement, dans cet instinct de sa propre conservation qui se fait nécessairement sentir à toute nation brave et libre ; mais nous irons le chercher surtout dans cette énergie qui élève les facultés de l'âme, la met au-dessus des craintes, des revers même, lui donne cette impulsion qui entraîne, maîtrise les événements, et fait préférer la mort au joug de fer sous lequel un tyran voudrait faire courber nos têtes.

Après 25 ans d'orages, nous jouissions enfin d'un état de bonheur et de tranquillité ; nous nous reposions, paisibles et heureux, sous l'autorité légitime et paternelle d'une dynastie dont l'origine se perd avec celle de la nation, dont les souvenirs se rattachent à toutes les époques brillantes de notre histoire, et surtout à celles de notre bonheur et de notre prospérité ; un pacte non interrompu de neuf siècles vient encore d'être resserré par de nouveaux serments. Quel est donc celui qui vient troubler ainsi la sécurité d'une nation puissante, valeu-

reuse et civilisée ? Un étranger. Que nous apporte-t-il ? La guerre civile, présent digne de ses fureurs. Quels moyens emploie-t-il ? La trahison. Quels bras fait-il mouvoir ? Ceux des lâches transfuges. Et de quel droit cet étranger, à la tête de vils déserteurs, prétend-il dicter insolemment des lois à un peuple nombreux, loyal, fidèle et familiarisé avec les armes ? Saisissons donc ces armes, formons-en un rempart autour du digne fils d'Henri. Que la jeunesse court à la voix du souverain, à l'appel de la patrie ; nous guiderons son élan. Qu'elle aille rivaliser avec ces soldats fidèles, l'honneur de la France et l'admiration de l'Europe. Que les ministres de la religion éclairent les peuples sur leurs intérêts et sur leurs devoirs, et que personne enfin ne soit neutre dans cette cause. Que les contributions soient promptement soldées ; qu'elles le soient d'avance. Que les dons volontaires soient versés avec cette célérité qui en double le prix.

Que cette lutte de la liberté contre la tyrannie, de la fidélité contre la trahison, cesse par nos efforts, par notre union indissoluble, et, s'il faut enfin le sacrifice de notre vie, faisons-le pour sauver notre Roi, notre patrie, nos femmes, nos enfants, notre industrie, nos mœurs et nos propriétés.

La présente proclamation sera imprimée, publiée et affichée à Albi, le 21 mars 1815.

M. le préfet ayant été ensuite introduit dans l'Assemblée, lui a donné connaissance des instructions du ministre relatives à la nature de ses fonctions. Le Conseil a reconnu qu'il pourrait prendre toutes les mesures de salut public exigées par les circonstances ou les localités, qu'il devait, dans cette intention, faire tout ce qui peut exciter le courage, mettre de l'harmonie dans les efforts des peuples, fournir aux troupes et aux gardes natio-

nales, les moyens d'agir et de coordonner ces mouvements avec ceux des départements voisins, qu'en conséquence, il pouvait correspondre avec les Conseils généraux voisins et former une sorte de fédération des pays prochainement menacés.

Cette latitude de pouvoirs, en lui imposant la plus grande responsabilité, n'a fait que redoubler son zèle ; il se montrera digne d'en avoir été chargé, fort de son amour pour le prince, de la haine contre un tyran qui méprise assez les Français pour croire qu'ils voudraient s'humilier encore sous son joug, fort enfin des secours qu'il trouve dans les administrateurs dévoués, sages et fermes, et dans l'accord et la coopération de tous ses concitoyens. Il est assuré que le département aura sa part de la gloire que la nation acquerra dans le combat de la liberté contre l'esclavage, de l'honneur contre la perfidie, et de l'autorité légitime contre l'usurpation.

M. le préfet, ayant, après la lecture des instructions ministérielles, communiqué à l'Assemblée ses travaux et ses dispositions pour l'organisation des gardes nationales sédentaires et mobiles et pour tous les moyens à prendre dans cette circonstance importante et décisive, celle-ci s'est convaincue que son premier devoir était de l'aider dans cette opération, et de régulariser de suite le mouvement des volontaires, et de leur faire fournir les armes et les effets qui leur manqueraient.

Mais pour mettre tout l'ordre et toute la méthode possible dans son travail, elle s'est occupée d'abord de la nomination de deux de ses membres au Conseil des finances, et s'est ensuite divisée en trois bureaux. Les dispositions suivantes ayant été en conséquence prises,

MM. Prat et Gorsse sont nommés membres du Conseil des finances ; ils ne cesseront pas, pour cela, de faire partie des réunions du Conseil général, et ils y porteront les renseignements qui leur seront utiles pour le meilleur

emploi des ressources qui doivent pourvoir aux premiers besoins du moment.

MM. d'Hargenvillier, Marliave, Campmas composeront un bureau central de correspondance ;

MM. de Villeneuve, Tolosani, Lastours, Rivière composeront un bureau militaire ;

MM. d'Huteau, Gineste (?) et Gorsse composeront un bureau de police.

Ces bureaux feront toutes les opérations préparatoires et les soumettront ensuite à la délibération de l'Assemblée. Ce règlement ainsi convenu, le Conseil a pris les décisions ou arrêtés qui suivent.

La séance a été levée et renvoyée à demain dix heures.

Le président du Conseil général,
Baron d'HARGENVILLIER.

Le secrétaire,
MARLIAVE.

Arrêté du 23 mars 1815, qui déclare les Conseils municipaux des villes et communes du département en permanence.

Le Conseil général du département du Tarn, après avoir délibéré sur les mesures propres à mettre le département à même de répondre à l'appel que lui a fait le Roi pour la défense du trône et de la patrie.

Considérant que si l'attitude imposante de la France ne laisse aucun doute sur l'issue de la folle et déplorable entreprise tentée par Napoléon Bonaparte ; que, quels que soient les succès que la corruption et la trahison lui aient préparés, le crime ne saurait jouir d'un long triomphe, et que la chute du coupable satisfera bientôt au vœu du monde entier ; que, malgré cette certitude de la victoire de la liberté contre la tyrannie, on ne doit pas s'endormir sans une fausse sécurité, et que c'est en

volant au-devant des dangers, qu'on les surmonte plus vite ; que les habitants du département demandent de tout côté à donner des preuves de leur amour et de leur dévouement au Roi ; qu'il est nécessaire d'imprimer aux autorités municipales la force de l'union et de doubler leurs moyens d'activité ;

Considérant, en outre, que la classe pauvre de la société, appelée librement, comme la classe aisée, à la défense de la patrie contre l'ennemi commun, doit recevoir de cette même patrie des secours pour leurs familles pendant son absence ;

Arrête :

ART. 1^{er}. — Les Conseils municipaux de toutes les villes et communes du département seront déclarés en permanence.

Ils activeront par tous les moyens possibles l'exécution des ordres qui émaneront du Conseil général, ou de M. le préfet, ou des sous-préfets.

ART. 2. — Des commissaires extraordinaires, choisis par MM. les sous-préfets parmi les hommes distingués par leur dévouement et leur zèle, seront chargés de parcourir toutes les communes de l'arrondissement qui leur sera assigné.

Leur nombre en sera déterminé par les localités.

Ils pénétreront les citoyens de la nécessité de se rallier à leurs magistrats, et de repousser les insinuations perfides que les malintentionnés et les agitateurs chercheraient à répandre.

ART. 3. — Ces commissaires se concerteront avec MM. les maires, revêtus à la fois de l'autorité et de la confiance de leurs concitoyens, pour faire connaître la proclamation du Conseil général, éclairer les esprits, presser le départ des volontaires, et tâcher, par leur exhortation d'en augmenter le nombre ; enfin, ils con-

tribueront par tous les moyens que leur suggérera leur sagesse, à la prompte direction des efforts réunis contre celui qui nous porte le double fléau de la guerre civile et de la guerre étrangère.

ART. 4. — Des secours seront accordés aux familles des braves qui marcheront volontairement.

Les maires, les conseillers municipaux, les commissaires extraordinaires feront savoir à ces familles, qu'il sera pourvu à leurs besoins ; que le Conseil général va donner à ce sujet des ordres, au nom de Sa Majesté.

ART. 5. — Les municipalités du département, les commissaires extraordinaires s'empresseront de faire parvenir aux sous-préfets, au préfet ou au Conseil général, toutes les informations utiles qu'ils auraient recueillies. Ils correspondront en tant que de besoin entre eux et avec les autorités supérieures.

Le Conseil général considérera comme un devoir de mettre sous les yeux du Roi, les noms des citoyens qui, dans ces circonstances, se seront plus particulièrement distingués, et réclamera pour eux des récompenses nationales.

Baron d'HARGENVILLIER, *président.*

MARLIAVE, *secrétaire.*

Arrêté du 23 mars 1815 qui a pour objet l'ouverture d'un emprunt pour l'armement, habillement et équipement des volontaires nationaux qui ne peuvent pas en faire la dépense.

Lorsque le Conseil général invitait, par sa proclamation du 21 de ce mois, les habitants du département du Tarn, à faire des dons volontaires, dont la célérité doublerait le prix, il était déjà devancé par les offres et les intentions les plus généreuses ; tous les Français s'em-

pressent aujourd'hui d'aller au-devant de la patrie. La conservation du Roi et de la Charte constitutionnelle est, pour eux, la sauvegarde de la liberté et la félicité publique ; aucun sacrifice ne leur coûtera pour contribuer au salut de la France.

Le Conseil, voulant favoriser et régulariser cet élan de patriotisme, et prévenant les dispositions d'un Gouvernement qui ne montrera pas moins de générosité que l'on n'en montre envers lui.

Arrête :

ART. 1^{er}. — Il est ouvert, dans toutes les communes du département un emprunt qui a, pour principal objet, l'armement, habillement et équipement des volontaires nationaux à qui les ressources pécuniaires ne permettraient pas d'en faire la dépense.

ART. 2. — Les offres seront reçues à la préfecture, aux sous-préfectures et aux mairies.

ART. 3. — Les citoyens qui n'auraient point du numéraire disponible, seront admis à offrir des denrées qui seront immédiatement employées à secourir les familles auxquelles le départ des volontaires ferait éprouver des besoins.

ART. 4. — Le Conseil général garantit, au nom du Roi, le paiement des sommes prêtées ; elles seront tenues en compte ou remboursées sur les contributions de 1816.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

Arrêté du 23 mars 1815, concernant le retrait de 150 chevaux du 4^e bataillon (bis) du train d'artillerie.

Vu la lettre adressée à M. le préfet, le 10 mars courant, par laquelle Son Excellence, le ministre secrétaire d'Etat

de la Guerre, a prescrit le retrait de cent cinquante chevaux du 4^e bataillon (*bis*) du train d'artillerie, entre les deux cent quarante qui furent envoyés au mois de juillet dernier dans le département et placés chez les cultivateurs.

Vu la lettre en réponse de M. le préfet, du 19 du même mois, basée sur ce que les chevaux dont il s'agit, ont été placés dans le département du Tarn, sous la seule condition que les cultivateurs payeront le prix desdits chevaux fixé par une estimation préalable, sans être garants d'autre chose que du montant de cette estimation et sans être tenus de représenter lesdits chevaux, ou d'en fournir d'autres en remplacement, le tout conformément à une décision spéciale de Son Excellence le ministre de la Guerre consignée dans sa lettre du 22 septembre 1814.

Considérant que c'est en vertu d'une décision spéciale de Son Excellence le ministre de la Guerre, que les chevaux dont il s'agit, ont été placés dans le département du Tarn, en la manière expliquée dans la lettre de M. le préfet, que les conditions, imposées aux cultivateurs par la décision précitée, ont été officiellement notifiées à ces particuliers détenteurs et ont été agréées par eux ; d'où est résultée une convention réelle que le retrait ordonné tendrait à renverser, et qu'une telle mesure, si elle eût été exécutée, aurait nécessairement été improuvée du Gouvernement et par le ministre lui-même, comme contraire aux principes qu'il a d'ailleurs manifestés dans sa lettre.

Considérant encore que les détenteurs des chevaux, en ayant la libre et entière disposition, la plupart les ont aliénés et seraient aujourd'hui dans l'impossibilité de les représenter, et que ce serait commettre une extrême injustice à leur égard que de les obliger à les remplacer, puisqu'ils ne pourraient le faire qu'en fournis-

sant des chevaux d'une valeur supérieure à ceux qu'ils ont reçus.

Est d'avis que, nonobstant l'urgence des circonstances, M. le préfet a dû se conduire comme il l'a fait, et approuve en conséquence sa lettre du 19^e mars, en réponse à celle de Son Excellence le ministre de la Guerre, du 10^e.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

*Arrêté du 23 mars 1815, concernant l'habillement
et l'équipement des volontaires.*

Le Conseil général considérant qu'un des principaux devoirs est de favoriser la prompte organisation des gardes nationales mobiles et de pourvoir aux dépenses des premiers besoins ; qu'il est urgent surtout de s'occuper de l'habillement et équipement des volontaires qui n'auraient pas les moyens d'en faire la dépense.

Arrêté :

1^o M. le préfet est invité à faire confectionner, dans le plus court délai possible, l'habillement complet de deux cents hommes ;

2^o Il sera fourni à chaque volontaire : un habit, un pantalon de tricot, une paire demi-guêtres de toile grise, deux paires souliers, une chemise, un sac, un chapeau, une capote en toile grise ; un col noir, etc. ;

Ces fournitures seront acquittées comptant.

3^o Il est, à cet effet, et pour autres dépenses courantes, mis à la disposition de M. le préfet une somme de vingt mille francs. M. le receveur général payera à M. le préfet cette somme sur la remise du présent arrêté et sur les fonds de sa caisse.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

*Arrêté du 24 mars 1815 concernant la demande faite par
M. l'inspecteur général des gardes nationales du dé-
partement.*

Le Conseil général vu la demande à lui faite par M. l'inspecteur général des gardes nationales du département, dans sa lettre du 22 courant, d'une somme de 6.000 francs qui seraient employés :

1^o A faire jouir les officiers adjoints à son état-major de l'appointement réclamé par la médiocrité de leur fortune, et par l'assiduité de leur service qui les détournent entièrement de leurs affaires particulières ou de l'état qu'ils pourraient exercer dans la société ;

2^o A subvenir à ses frais de bureau ;

3^o A indemniser ses aides de camp de leurs seuls frais de déplacement, de course et tournée ;

4^o Enfin, à acquitter le montant des fournitures qu'il a déjà ordonnées ou qu'il pourrait commander, telles que moules à balles bayonnettes, etc...

Considérant que le Conseil général n'est assemblé extraordinairement que pour prendre des mesures d'urgence, et satisfaire aux dépenses de premier besoin, que les appointements réclamés par les officiers d'état-major de M. l'inspecteur général ne sont nullement dans ce cas ; que ce n'est d'ailleurs que le ministre d'état, major général des gardes nationales, qui puisse les déterminer et les faire allouer ; que si le service de ces officiers exige d'eux, dans la circonstance actuelle, des sacrifices dispendieux, il est hors de doute qu'à l'expiration de ces temps difficiles, ils ne reçoivent du Gouvernement une indemnité et des récompenses pour leur dévouement ; que, quant à ce qui concerne les frais de bureau, il est constant que cette dépense est de premier besoin, et que

le défaut de son établissement s'opposerait à tout travail ; que si les aides de camp de M. l'inspecteur doivent être regardés comme en activité de service, c'est au commissaire des guerres à leur faire donner le logement et les rations d'après les ordonnances ; qu'il est juste de faire rembourser les frais faits pour les fournitures exposées ; que, relativement aux bayonnettes, le Conseil y a pourvu en demandant des armes de guerre à M. le directeur de l'artillerie de Toulouse.

Par ces motifs, arrête :

1^o Il n'y a pas lieu à délibérer sur ces demandes faites par M. l'inspecteur général pour les officiers de son état-major et pour ses aides de camp ;

2^o Les fournitures, par lui commandées jusqu'à ce jour, seront acquittées dès qu'il en exposera le montant ;

3^o Il lui est alloué des frais de bureau, qui seront payés au fur et à mesure des comptes qu'il présentera à cet effet.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président.*

MARLIAVE, *secrétaire.*

*Arrêté du 24 mars 1815, concernant des armes à prendre
à l'arsenal royal de Toulouse.*

*Lettre de Son Excellence le Ministre de la Guerre,
du 15 mars.*

Le Conseil général, vu la lettre de Son Excellence le Ministre de la Guerre, en date du 15 mars, par laquelle elle fait connaître à M. le préfet qu'en cas d'insuffisance dans le nombre des armes existant dans le département du Tarn, M. le directeur d'artillerie à Toulouse en fera fournir de l'arsenal du Roi.

Considérant que les armes de munition existant dans le département du Tarn, sont insuffisantes pour armer les gardes nationales et volontaires, et que l'armement de ces corps est pressant et d'ailleurs prescrit par les ordonnances du Roi.

Arrête :

1^o M. le préfet sera invité à faire demander à M. le colonel directeur du corps royal d'artillerie à Toulouse, mille fusils de munition et de calibre qui sont nécessaires pour l'armement des gardes nationales et volontaires, ainsi que de deux pièces de canon de 4 sur leurs affuts et de caissons et munitions nécessaires pour les services de ces deux pièces;

2^o M. le préfet invitera M. le directeur à faire opérer promptement l'envoi de ces armes, et, à défaut de moyens de transport, il voudra bien lui offrir de les envoyer prendre.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

Arrêté du 24 mars 1815, concernant l'établissement d'un mémorial administratif.

Le Conseil général considérant que de grands avantages doivent résulter de l'établissement d'un mémorial administratif.

Arrête :

Il sera établi au chef-lieu du département du Tarn un mémorial administratif, dans lequel seront insérés les actes de l'autorité publique et les nouvelles officielles.

Ce mémorial paraîtra au moins une fois par semaine ; il sera adressé aux fonctionnaires publics et aux ministres des cultes.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

*Arrêté du 25 mars 1815, concernant l'envoi des actes
de l'administration dans les communes.*

Le Conseil général instruit des lenteurs qu'éprouve l'envoi des actes de l'autorité supérieure dans les communes.

Considérant que ces retards sont préjudiciables à la chose publique, et que, dans ce moment, la correspondance doit être aussi prompte que sûre.

Arrête :

MM. les sous-préfets sont autorisés à augmenter temporairement le nombre de leurs porteurs selon les besoins du service.

MM. les maires de chef-lieu de canton sont aussi autorisés à établir un service extraordinaire pour accélérer l'expédition des ordres qu'ils auraient à transmettre. Les frais qui résulteront de ce surcroît de dépense seront alloués sur l'état certifié qui en sera fourni par MM. les sous-préfets et les maires.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président.*

MARLIAVE, *secrétaire.*

Arrêté du 25 mars 1815, concernant le paiement des chevaux, mules et mulets vendus aux propriétaires et provenant du 4^e bataillon (bis) du train d'artillerie.

Le Conseil général, vu la lettre de Son Excellence le Ministre de la Guerre du 22 septembre 1814, d'après laquelle les cultivateurs détenteurs de chevaux, mules et mulets provenant du 4^e bataillon (bis) de train d'artillerie, ont été chargés desdites bêtes moyennant le prix

de l'estimation qui en a été faite et d'en acquitter le montant à la première demande.

Considérant que les mesures extraordinaires que les circonstances commandent, rendent nécessaire l'emploi de toutes les ressources de l'état et font un devoir aux redevables de se libérer avec tout l'empressement dont ils sont capables.

Arrête :

1^o Les cultivateurs, détenteurs de chevaux, mules et mulets provenant du 4^e bataillon (*bis*) du train d'artillerie, sont tenus d'en acquitter le montant d'ici au 10 avril prochain pour tout délai, entre les mains des percepteurs, qui le transmettront au receveur particulier de l'arrondissement ;

2^o Le percepteur leur en délivrera quittance au vu de la lettre d'avis qui leur a été adressée le 11 novembre dernier contenant l'estimation des dits chevaux, mules et mulets ;

3^o A défaut par lesdits redevables de se libérer dans ledit délai, ils y seront contraints par toutes les voies de droit et dans la même forme qu'en matière de contributions directes.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

Séance du 27 mars 1815.

Arrêté du 27 mars 1815 qui nomme M. d'Assezat membre du Conseil des finances en remplacement de M. Prat.

Le Conseil général du département du Tarn, informé par M. le préfet, qu'il doit convoquer aujourd'hui le Con-

seil des finances, arrête que M. d'Assezat remplacera audit Conseil M. Prat momentanément absent.

Baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

Arrêté du 28 mars 1815, concernant l'établissement d'estafettes pour le département et les départements limitrophes.

Le Conseil général, considérant qu'il est instant d'établir un service d'estafettes, pour communiquer avec les départements voisins, et former avec eux une fédération active, pour soutenir la cause du Roi.

Que les volontaires à cheval présentent pour cela des ressources qu'il faut utiliser.

Arrête :

1^o M. l'inspecteur des gardes nationales du département du Tarn, est invité à établir de suite un service d'estafettes, pour communiquer activement dans l'intérieur du département et avec les départements limitrophes ;

2^o Le présent arrêté sera adressé à tous les Conseils généraux des départements limitrophes.

Baron d'HARGENVILLIER, *président*.

MARLIAVE, *secrétaire*.

Arrêté du 31 mars 1815, concernant la demande de 4.000 fr. faite par le sieur Bruyas, munitionnaire.

Le Conseil général, vu la lettre du sieur Bruyas, préposé du munitionnaire général, tendant à ce que, vu

l'urgence, il soit mis à sa disposition une somme de 4.000 francs, pour l'approvisionnement des besoins de la place.

Vu son arrêté de soit communiqué du 26 mars 1815 au sous-préfet d'Albi remplissant les fonctions de commissaire des guerres ;

Vu l'avis du sous-préfet d'Albi, que la somme demandée ne soit pas accordée au réclamant, et qu'il soit lui-même autorisé à prendre des engagements avec les habitants pour leur assurer le remboursement de leurs avances au moyen des fonds du département, sauf à lui à prendre des mesures postérieures contre le sieur Bruyas.

Considérant que les fonctions des commissaires des guerres sont déterminées par les règlements et qu'ils doivent, lorsque les munitionnaires, par leur négligence, compromettent le service des armées, passer des marchés aux frais de ces munitionnaires ; que rien ici ne commande pour le moment une mesure extraordinaire.

Arrête :

1^o Il n'y a pas lieu à accorder au sieur Bruyas l'avance qu'il demande, et il est responsable des suites que pourraient avoir sa négligence et la cessation de son service ;

2^o Le sous-préfet d'Albi, faisant les fonctions de commissaire des guerres, se conformera aux règlements et usages pour l'approvisionnement des places de son arrondissement.

Le président du Conseil général, baron d'HARGENVILLIER.

MARLIAVE, *secrétaire.*

Arrêté du 26 mars 1815, concernant de poudre (?) pour faire ses cartouches.

Le Conseil général, considérant qu'il n'existe pas, dans les magasins de la place d'Albi, la quantité de poudre suffisante pour faire des cartouches.

Que des armes entre les mains des gardes nationales seraient inutiles, si l'on manquait des munitions nécessaires, et qu'il est urgent de les en pourvoir :

Arrête :

Il est ordonné à M. de Berbigié d'approvisionner dans le plus court délai le magasin d'Albi de la quantité de trois quintaux (*sic*) métriques de poudre de guerre pour infanterie, retirée du magasin de Toulouse.

M. le directeur, ou garde magasin de la place de Toulouse, est prié de délivrer au dénommé ci-dessus la quantité de poudre précitée, dont le montant sera soldé moyennant reçu.

Baron d'HARGENVILLIER, *président.*

MARLIAVE, *secrétaire.*

Arrêté du 31 mars qui ordonne la transcription des lettres des Conseils généraux des départements de l'Aude, Haute-Garonne et Tarn-et-Garonne.

Le Conseil général ayant entendu la lecture des lettres qui lui ont été adressées par les Conseils généraux des départements de l'Aude, de la Haute-Garonne et du Tarn-et-Garonne.

Arrête que ces lettres seront transcrites dans le procès-verbal de ses séances.

Baron d'HARGENVILLIER, *président.*

MARLIAVE, *secrétaire.*

Suit la teneur de ces lettres.

*Lettre du 21 mars 1815, du Conseil général de l'Aude
en permanence. Carcassonne.*

Le Conseil général du département de l'Aude, en permanence, a l'honneur de vous prévenir, dans ce moment de crise, qu'il est réuni en vertu de l'ordonnance du Roi. Il désire se concerter avec vous pour toutes les mesures propres à maintenir la tranquillité ou à repousser la tyrannie.

Nous espérons que vous voudrez bien nous mettre à même de former cette fédération royale qui doit veiller à la conservation du trône de Saint-Louis et au bonheur de la France.

Veuillez agréer, Monsieur le président, etc...

Signé : ROLLAND DU ROQUAN, président.

BESSE DE PARUS, secrétaire.

*Lettre du 24 mars 1815, du Conseil général du département
de la Haute-Garonne, en permanence. Toulouse.*

La lettre que vous nous avez fait l'honneur de nous écrire, en date du 22 de ce mois, nous est parvenue au moment où nous allions provoquer auprès de vous la mesure dont vous nous proposez l'adoption. Animés des mêmes sentiments, pénétrés des mêmes principes et dévoués, comme vous, à la défense du monarque et de la Charte constitutionnelle, nous acceptons avec reconnaissance l'offre d'une coopération, dont nous connaissons tout l'avantage, tant sous le rapport du maintien de la tranquillité de nos départements que sous celui de l'union et de l'ensemble qui doivent diriger nos mesures contre l'ennemi commun.

Comme vous, Messieurs et chers collègues, nous nous ferons un devoir de vous transmettre tous les actes importants de notre administration, et nous recevrons avec un vif intérêt les témoignages d'une confiance réciproque. Comptez irrévocablement sur notre dévouement pour le Roi et la patrie, et sur l'empressement que nous mettrons à concourir avec vous à tout ce qui pourra intéresser le salut de l'Etat et la sûreté particulière de nos départements respectifs.

Agréez, Messieurs et chers collègues, l'assurance...

Signés : Le marquis d'ESCOULOUVRE, président.

VERDIER, secrétaire.

Lettre du 25 mars 1815, du Conseil général du département de Tarn-et-Garonne en permanence. Montauban.

Le Conseil général du département de Tarn-et-Garonne a reçu avec le plus vif intérêt et la plus grande reconnaissance, la communication que vous lui avez faite de votre constitution en permanence, et du désir que vous avez d'entretenir une correspondance active entre les Conseils généraux des départements limitrophes.

Le Conseil général de Tarn-et-Garonne apprécie tous les avantages de cette fraternité de principes, d'effort et d'action, si nécessaire dans la lutte qui s'est engagée, et il s'empressera de vous faire connaître tous les actes de son administration, qui s'élèveront au-dessus des intérêts de localité !

Le Roi nous a donné, Messieurs, une preuve bien éclatante de sa confiance dans les circonstances les plus délicates, et quel que puisse être le triomphe momentané de l'audace et de la trahison, nous ne perdrons jamais de vue que le salut de la France est entièrement lié au main-

tien de la royauté dans la personne de Louis XVIII, et de la Charte constitutionnelle qu'il nous a donnée dans sa sagesse ; et nous sommes persuadés que ce lien commun unira indissolublement tous les Conseils généraux qui nous environnent.

Nous sommes....

Signés : d'ELBREIL, président.

LONOL, secrétaire.

Pour copie conforme

MARLIAVE, secrétaire.

Arrêté du 31 mars 1815.

M. le préfet ayant paru dans le sein de l'Assemblée, il lui a donné lecture d'une lettre de M. le baron de Vitrolles, ministre d'état, commissaire extraordinaire du Roi, qui lui annonce l'établissement d'un gouvernement central à Toulouse.

Le Conseil, après la lecture de cette pièce, en a ordonné l'insertion dans son procès-verbal, en se félicitant de voir établir dans le Midi, un centre de gouvernement, dont il exécutera les ordres avec toute l'exactitude et la célérité que l'on peut attendre de son zèle et de son dévouement au Roi.

Suit la teneur de la lettre.

Circulaire.

Monsieur le préfet,

J'ai l'honneur de vous prévenir que le Roi voulant centraliser l'administration des provinces du Midi qui

ont témoigné à un plus haut degré leur dévouement à sa personne, à l'honneur et à la patrie, a revêtu Mgr le duc d'Angoulême des plus grands pouvoirs, en qualité de son lieutenant général dans les départements de l'Ouest et du Midi.

Sa Majesté m'a placé sous les ordres de Son Altesse Royale en qualité de son commissaire extraordinaire. L'intention du Roi est que Monseigneur centralise l'administration de ces pays qui ont manifesté une volonté et un dévouement particulier pour résister à l'oppression qui nous menace.

Monseigneur me donne ordre de vous faire connaître que c'est à Toulouse qu'il a établi le centre de cette correspondance nécessaire pour donner plus de force et d'unité au mouvement qui se prononce dans tous les esprits.

C'est donc sur ce point que doivent se diriger toutes vos correspondances. C'est de là que vous recevrez les ordres et les instructions auxquels vous devrez vous conformer, et les renseignements qui doivent servir à les tracer.

Vous êtes spécialement chargé, Monsieur le préfet, de faire connaître cette disposition à tous les fonctionnaires, tant civils que militaires, et particulièrement aux officiers de la gendarmerie qui adresseront leurs dépêches à M. le colonel Seignan de Serres en résidence à Toulouse, et leur annoncera qu'ils ne peuvent s'en dévier qu'en compromettant au dernier point leur responsabilité personnelle.

Ces correspondances doivent être adressées à Toulouse aussitôt la présente reçue, sous mon couvert. Le service des postes sera organisé de manière à ce qu'elles puissent être journalières.

J'ai l'honneur d'être, Monsieur le préfet, avec les sen-

timents d'une considération distinguée, votre très humble serviteur,

Le ministre d'Etat, commissaire extraordinaire du Roi,

Signé : le baron de VITROLLES.

Pour copie conforme,

MARLIAVE, *secrétaire.*

Séance du 3 avril.

M. le baron de Pujol lieutenant-général des armées du Roi commandeur de l'Ordre royal et militaire de Saint-Louis ayant paru dans l'Assemblée leur a fait connaître qu'il venait d'être nommé commissaire du Roi dans ce département et a déposé sur le bureau l'acte de nomination conçu en ces termes :

« M. le baron de Pujol, commandeur de l'Ordre royal
« et militaire de Saint-Louis, est nommé commissaire
« pour activer la levée des corps de volontaires des
« gardes nationales mobiles et sédentaires et des autres
« levées demandées par le Gouvernement central. Il
« prendra les mesures qu'il jugera nécessaires pour le
« service du Roi et de la patrie ; et les autorités civiles
« et militaires sont invitées à coopérer à toutes les me-
« sures qu'il leur indiquera.

« *Signé : le comte de Damas-Cruz, lieutenant-
général et commissaire royal des départements
de la Guerre du Gouvernement du Midi.*

« Toulouse, le 2^e avril 1815. »

M. le commissaire après avoir déclaré ses pouvoirs, a dit :

« Messieurs du Conseil général,

« Nommé commissaire du Roi dans le département
« du Tarn un de mes premiers soins est de venir vous
« faire part des pouvoirs dont je suis revêtu ; la marque
« de confiance dont je suis honoré, Messieurs, m'est
« d'autant plus flatteuse qu'elle me dévoue au service
« du Roi au milieu de citoyens que j'estime parce que
« je connais leur zèle pour la bonne cause ; elle m'associe
« aux travaux d'un préfet dont le royalisme pur et
« ferme est déjà pour ses administrés la garantie la plus
« sûre que leur tranquillité ne sera pas troublée ; elle
« m'unit au chef militaire dont la loyauté m'assure un
« brave compagnon d'armes ; elle m'amène enfin, Mes-
« sieurs, au milieu de vous et la composition du Conseil
« général son dévouement connu au Roi tout me donne
« pour ma mission l'assurance qu'elle répondra aux vues
« de Sa Majesté.

« C'est donc avec une entière et pleine confiance, Mes-
« sieurs, que je viens vous proposer la mesure que j'ai
« jugée indispensable d'après les instructions que j'ai
« reçues.

« L'esprit de ce département est bon. Cependant, il ne
« faut pas se dissimuler, qu'ici comme partout il se
« trouve des gens intéressés au désordre et qui cherchent
« à profiter des moments de trouble. Ces citoyens ont
« besoin d'être comprimés. Frontière d'un pays que la
« contagion a déjà gagné, ce département demande une
« surveillance très active pour empêcher que le poison
« ne se glisse parmi nous.

« L'établissement d'un corps de cavalerie, spéciale-
« ment et uniquement destiné à la garde du départe-
« ment, m'a paru d'une nécessité absolue. La prompti-
« tude de son organisation n'est pas moins indispensable ;
« et je viens vous demander de mettre à ma disposition,

« et sous ma responsabilité, une somme de cent mille
« francs nécessaires pour les chevaux et l'équipement
« de ce corps que j'ai l'intention de porter à deux cents
« hommes et avec lequel je vous réponds de la tranqui-
« lité du pays.

« Plein de confiance dans M. le préfet, et dans vous,
« Messieurs, j'espère que ma demande ne souffrira aucun
« retard.

« Vous avez déjà appris, ainsi que moi, Messieurs, les
« premiers succès de l'armée de Son Altesse Royale
« Monseigneur le duc d'Angoulême.

« Cette heureuse nouvelle nous est le garant de la pro-
« tection que la Providence accorde à la bonne cause.
« Soyons unis, Messieurs, soyons fermes, que le Tarn
« rivalise avec les bons Français, et bientôt tranquilles,
« dans nos foyers et jouissant du bonheur de tous, nous
« n'aurons qu'à nous applaudir d'avoir été fidèles à la
« patrie, à l'honneur et au Roi.

« *Signé* : le baron de PUJOL. »

Ce discours achevé, M. le président a témoigné à M. le commissaire la confiance qu'il inspirait au département par ses principes invariables d'honneur et de fidélité, et combien le Conseil général se trouve heureux d'être appelé à coopérer avec lui au salut de la cause commune.

M. le commissaire s'étant ensuite retiré et après une mûre délibération sur sa position, le Conseil a pris l'arrêté dont la teneur suit :

Arrêté du 3 avril 1815.

Vu la commission donnée par le Gouvernement central, séant à Toulouse, à M. le baron de Pujol, comman-

deur de l'Ordre royal et militaire de Saint-Louis, pour activer toutes les levées prescrites par ledit gouvernement et qui l'autorise à prendre les mesures qu'il jugera nécessaires pour le service du Roi et de la patrie, et sur la demande faite par ledit Commissaire du Roi d'une somme de cent mille francs destinée à la prompte organisation d'un corps de cavalerie de deux cents hommes.

Considérant que la formation de ce corps spécialement consacré à la garde du département ne peut qu'être très avantageuse. :

Arrête :

Il est mis à la disposition de M. le préfet une somme de cent mille francs pour faciliter la levée du corps de cavalerie, dont M. le baron de Pujol demande l'organisation. Cette somme sera prise sur les fonds existants dans la caisse de M. le receveur général, ou sur les produits des versements qui y seront effectués.

La présente délibération ne recevra son exécution qu'après avoir reçu l'approbation du Gouvernement central à Toulouse.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*,
MARLIAVE, *secrétaire*.

Arrêté du 4 avril 1815.

Le Conseil général, vu la lettre ci-après transcrite :

« Le lieutenant-général, commissaire du Roi, prie
« Messieurs du Conseil général du département du Tarn,
« d'ordonner qu'il soit prélevé une somme de 400 francs
« pour l'achat d'un cheval pour un trompette. Comme

« la chose est urgente, je prie, Messieurs du Conseil, de
« faire expédier cet ordre immédiatement.

« *Signé* : le baron de PUJOL.

« A Albi, le 4^e avril 1815. »

Arrête :

La demande de M. le commissaire du Roi est renvoyée
à M. le préfet, pour y faire droit sur les fonds mis à sa
disposition par notre arrêté du 23 mars dernier.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*,
MARLIAVE, *secrétaire*.

Arrêté du 24 mars 1815.

Le Conseil général du département du Tarn, considé-
rant que la surveillance la plus sûre doit être exercée sur
tous les points du territoire, pour comprimer les mal-
veillants et découvrir leurs intrigues ;

Que les agents de la police ordinaire sont aujourd'hui
insuffisants pour leur service, et qu'il est instant de leur
imprimer une action plus rapide et plus étendue.

Arrête :

ART. 1^{er}. — Il est mis à la disposition de M. le préfet
une somme de 3.000 francs pour la police secrète.

ART. 2. — M. le receveur général passera cette somme
à M. le préfet sur la remise du présent arrêté, et sur les
fonds de sa caisse.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*,
MARLIAVE, *secrétaire*.

Séance du 5 avril 1815.

Le Conseil général, instruit que le Gouvernement central est dissous à Toulouse, et que le commissaire du Roi, délégué par ledit gouvernement dans ce département, s'est retiré, déclare sa session terminée.

Le baron d'HARGENVILLIER, *président*,
MARLIAVE, *secrétaire*.

APPENDICE III

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'HÉRAULT

(Archives départementales de l'Hérault. — N1).

Séance du 18 juillet 1815.

Le Conseil général s'étant réuni sous la présidence de M. de Grasset, le président a dit :

Messieurs,

Au premier instant où la contrainte et la violence cessent, nous nous réunissons pour reprendre les fonctions que Sa Majesté Louis XVIII nous a confiées. Le drapeau blanc est replacé dans tout le département de l'Hérault et nous pouvons librement émettre nos vœux et consigner dans nos registres le récit des faits qui amenèrent la cessation de notre permanence, le 2 avril dernier.

Vous vous appellerez, Messieurs, que, dès le matin à 8 heures, le Conseil étant assemblé, la Commission de

police dont j'étais membre, fut appelée auprès du préfet et des généraux Ambert et Aymard ; que là, il nous fut donné connaissance d'un ordre de Son Altesse Royale, Monseigneur le duc d'Angoulême, qui enjoignait de donner des congés à tous les militaires qui ne voudraient pas promettre de servir fidèlement le Roi ; que les généraux nous témoignèrent que l'exécution de cet ordre allait irriter les soldats et produire des insurrections, ce qui deviendrait un principe de guerre civile ; mais qu'ils ne pouvaient, quant à eux, suspendre cette exécution sans se compromettre et qu'ils invitaient le Conseil à délibérer sur les mesures à prendre dans cette pénible circonstance ; que la Commission, ayant communiqué au Conseil ce qu'ils avaient appris des généraux Ambert et Aymard et l'embarras réel ou feint dans lequel ils paraissaient se trouver, le Conseil se décida à entendre la mairie avant de prendre aucune détermination ; mais que la Commission étant remontée auprès des généraux pour leur en faire part, ceux-ci changèrent absolument d'avis et communiquèrent les derniers numéros du *Moniteur* qu'ils venaient de recevoir par la voie du préfet de l'Aveyron avec les bulletins numéro 1, 2, 3 et 4, en manifestant leur résolution d'obéir et d'employer la violence du pouvoir militaire, pour forcer le Conseil et la ville de Montpellier à la même obéissance ; que la Commission, après avoir employé sans succès tous ses moyens pour changer cette funeste résolution, revint auprès du Conseil et que là on examina quels pourraient être les moyens de résistance à opposer à la force militaire ; qu'il fût reconnu pour constant : d'une part, que 55.000 cartouches avaient été distribuées à plus de 1.500 soldats, tous animés du plus mauvais esprit, indépendamment de 300 canonniers qui étaient maîtres de la citadelle qui commande la ville, de deux escadrons de cavalerie placés à Lunel, et d'un régiment d'infanterie

à Pézenas, d'où les généraux les faisaient approcher vers la ville ; et que, d'autre part, M. le maire de Montpellier ne pouvait disposer que d'environ 800 hommes composant la garde urbaine, tous animés des sentiments les plus purs et les plus énergiques, mais non accoutumés aux exercices militaires et sans munitions, hors d'état, par conséquent, de résister à une force armée supérieure en nombre et aguerrie ; que, dans cet état de perplexité, le Conseil était disposé à attendre que la violence fût exercée pour le chasser du lieu de ses séances, mais que la crainte de voir répandre sans espoir de succès, le sang des bons citoyens qui se seraient dévoués à sa défense avait déterminé à prendre le parti de la retraite, lorsque les généraux Ambert et Aymard, ayant rappelé la Commission, exigèrent qu'il fût dressé une délibération qui déclarât que le Conseil se séparait, et que le Conseil à qui la Commission fut forcée de rapporter cette injonction absolue des généraux se vit forcé lui-même de cesser sa permanence, en consignant dans ses registres, une simple déclaration portant que, sur l'envoi fait par le pouvoir militaire des bulletins n° 1 2 3 et 4, il cessait sa permanence, pour éviter à la ville les malheurs irréparables d'être livrée à une soldatesque qui avait manifesté en plusieurs occasions des intentions d'exaction et de pillage que les généraux n'avaient pas réprimées.

Que, dès le lendemain la ville de Montpellier fut mise en état de siège, et que les proclamations furent faites par le pouvoir militaire sans qu'aucune autorité civile y prit la moindre part ; que, d'après ces faits, dont l'exactitude est notoire, le général Ambert n'eût pas dû se permettre dans son ordre du jour du 3 avril, d'énoncer que la légalité des actes du Gouvernement usurpateur avait été reconnue par le Conseil, mais que la dispersion des membres de ce Conseil et les violences auxquelles

chacun d'eux était exposé, ne permirent point alors de protester publiquement contre les assertions mensongères et injurieuses du général Ambert ; mais que la liberté étant enfin rendue au Conseil, il convient de consigner dans ses registres ces faits et cette protestation (1).

(1) C'est ce qui eut lieu sur le champ, l'exposé ayant été reconnu exact dans tous ses points.

APPENDICE IV

PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU RÔLE ÉVENTUEL DES
COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES ET DES CONSEILS
GÉNÉRAUX, PRÉSENTÉE PAR MM. LE VICOMTE DE TRÉ-
VENEUC, DE JANZÉ, DEPASSE, MEMBRES DE L'ASSEM-
BLÉE NATIONALE.

(*Journal officiel* du lundi 21 août 1871, p. 2837, col. 2,
Annexe n° 420)

EXPOSÉ DES MOTIFS

« Messieurs,

« Le système de centralisation excessive, sous lequel
« la France a vécu pendant trop longtemps, a étouffé
« toutes les initiatives individuelles, et déshabitué les
« citoyens de penser et d'agir par eux-mêmes, en les
« accoutumant à considérer l'Etat comme une sorte de
« providence ayant le soin et le privilège exclusifs de la
« conception et de la mise en œuvre de toutes les idées,

« L'Assemblée nationale a compris, que pour porter
« remède au mal, il fallait établir dans notre pays, la
« liberté sur une base large et inébranlable, et que le
« seul moyen d'atteindre ce but, c'était de rendre le
« pays à lui-même, de constituer l'autonomie des divers
« groupes qui composent la nation, l'autonomie de la
« commune, du canton et du département.

« La loi, que nous discutons en ce moment, a pour but
« de donner la vie à l'unité départementale, et, en cons-
« tituant la représentation de cette grande unité, elle
« fait faire au pays un pas considérable dans la voie
« vraiment libérale de la décentralisation.

« Mais pour que l'œuvre de la représentation nationale
« soit féconde, il faut lui assurer la durée, et c'est cette
« garantie nécessaire de durée qui a manqué depuis
« quatre-vingts ans à toutes les lois organiques comme
« à toutes les constitutions que la France a successive-
« ment adoptées.

« Pendant cette longue période, l'histoire de notre
« pays semble n'être rien autre chose que la démon-
« stration de cette vérité : que les institutions ne sont pas
« assurées de vivre chez nous plus ou moins longtemps,
« suivant qu'elles sont plus ou moins parfaites, mais
« qu'elles sont sans cesse à la merci d'un coup de main
« par en haut ou d'un coup de force par en bas, d'un
« 18 brumaire ou d'un 2 décembre, d'un 23-24 février
« ou d'un 4 septembre.

« L'instabilité de nos institutions est le résultat iné-
« vitable du système de centralisation auquel l'Assem-
« blée porte aujourd'hui une première atteinte ; car,
« avec ce système il suffit à un chef militaire ou à une
« minorité violente, de s'emparer du siège du pouvoir
« légal, pour être assuré du succès définitif. De ce mo-
« ment, en effet, le pouvoir usurpateur a entre les mains
« le puissant engrenage de la centralisation dans lequel
« les fonctionnaires de tout ordre ne sont que des
« rouages inconscients et obéissants, transmettant fidé-
« lement l'impulsion qu'ils reçoivent d'en haut, sans
« jamais s'inquiéter de savoir quelle est la main qui
« donne cette impulsion. Que peuvent les résistances
« individuelles et sans lien entre elles, contre cette
« force redoutablement organisée qu'un coup de main

« met à la disposition du premier audacieux venu ?

« La France est lasse de cette instabilité de ses institutions ; elle en a assez de ces surprises qui viennent périodiquement tous les vingt ans troubler la vie sociale jusque dans ses plus intimes profondeurs et remettent en question tous les progrès accomplis depuis 1789. Paris et la province, les républicains comme les monarchistes, s'accordent unanimement sur ce point, qu'il faut mettre nos institutions à l'abri des entreprises violentes d'où qu'elles puissent venir.

« C'est pour donner satisfaction à cette préoccupation de l'opinion publique que nous avons eu l'idée d'organiser à l'avance, pour de telles éventualités, les forces de la résistance légale.

« Cette mesure de préservation sociale ne serait pas superflue, alors même que devrait s'éterniser le divorce entre la capitale et les pouvoirs exécutif et délibératif, divorce amené par la guerre d'abord et plus tard par la guerre civile.

« En effet, le maintien du siège de l'Assemblée hors de Paris n'est pas une garantie suffisante contre les dangers que tous veulent éviter ; résidât-elle à Carpentras, la Chambre ne serait pas plus qu'à Paris ou à Versailles à l'abri d'un coup de main par en haut, d'un 18 brumaire ou d'un 2 décembre ; tout au contraire.

« Nous pensons donc que, quel que soit le lieu de la résidence de l'Assemblée, il est indispensable, si l'on veut remédier à l'instabilité de nos institutions, de constituer à l'avance le cadre de la résistance, légale de mettre le pays en mesure de paralyser le succès de toute tentative faite contre les pouvoirs légaux.

« C'est pourquoi nous vous proposons de donner aux présidents des Commissions départementales — dans le cas où l'Assemblée nationale se trouverait empêchée par une cause quelconque — la mission de rétablir

« l'ordre et de rendre aux pouvoirs réguliers la plénitude
« de leur indépendance et de leurs droits.

« Pour arriver à ce résultat, après avoir convoqué
« d'urgence les Conseils généraux, ils se rendraient dans
« une ville centrale à Bourges, par exemple, et y forme-
« raient par leur réunion une Assemblée ayant pleine
« et entière autorité sur tous les fonctionnaires civils et
« militaires.

« Avec le concours des Conseils généraux, siégeant en
« permanence dans tous les chefs-lieux des départe-
« ments, cette Assemblée donnerait à la résistance lé-
« gale une force d'unité et d'organisation supérieure à
« celle que le pouvoir usurpateur trouve dans la centra-
« lisation

« La constitution de l'armée de l'ordre légal ainsi
« faite, les violences possibles contre les pouvoirs établis
« ne seraient-elles pas découragées à l'avance ? Ne le
« seraient-elles pas d'autant mieux que, dès lors, ces-
« serait cette déplorable et presque universelle croyance
« que la force est au-dessus du droit et que le succès fait
« la légitimité d'une usurpation ou d'une insurrection.

« On nous accusera sans doute de faire sortir les prési-
« dents des Commissions départementales et les Con-
« seils généraux de leurs attributions purement admi-
« nistratives, en les prenant ainsi pour cadre de l'orga-
« nisation défensive de l'ordre et des pouvoirs établis.

« C'est là, à notre avis, une considération secondaire,
« qui doit s'effacer devant la nécessité de recourir à des
« représentants élus et autorisés pour mettre la France
« à l'abri du danger et de la honte périodiques de se voir
« notifier par le télégraphe le changement des institu-
« tions qu'elle s'est librement données. »

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

- I. — Exposé général du sujet, p. 1. — Les conséquences de la centralisation, p. 2. — Les décentralisateurs eux-mêmes sont imbus des principes de la centralisation, p. 4. — C'est pourquoi, à défaut des Assemblées, ils font appel aux Conseils généraux, p. 5.
- II. — Les divers problèmes que soulève la loi de Tréveneuc, p. 5. — Intérêt actuel de la question, p. 6.

BIBLIOGRAPHIE

PLAN GÉNÉRAL DE LA BIBLIOGRAPHIE, p. 9.

- I. — Collections de textes utilisées d'un bout à l'autre de la thèse, p. 9.
- II. — Bibliographie des sources consultées pour l'étude de l'ordonnance royale du 11 mars 1815 et de son application, p. 10.
- III. — Bibliographie des sources consultées pour l'étude du projet de loi de 1851, p. 20.
- IV. — Bibliographie des sources consultées au sujet de la réunion spontanée et de la dissolution des Conseils généraux en 1870, p. 21.
- V. — Bibliographie des sources consultées pour l'étude des origines, de la discussion et de l'application possible de la loi du 15 février 1872, p. 24.

PREMIÈRE PARTIE

Les précédents

CHAPITRE PREMIER

L'ORDONNANCE ROYALE DU 11 MARS 1815. SES ORIGINES, SES CONSÉQUENCES

(1^{er} mars-10 avril 1815).

- I. — *Origines et commentaire de l'ordonnance du 11 mars 1815* p. 29.
Le retour de l'île d'Elbe, p. 30. — L'affolement des ministres, p. 31.
— L'organisation de la résistance, p. 31. — L'ordonnance du 11 mars 1815 rentre dans l'ensemble des mesures de défense, p. 31.
On ignore à qui en attribuer l'idée première, p. 33. — Les Conseils généraux de l'an VIII à 1815, p. 34. — En leur confiant par l'ordonnance du 11 mars 1815 des pouvoirs extraordinaires, Louis XVIII a dû céder à des considérations utilitaires, p. 39. — Les commentaires officiels de l'ordonnance du 11 mars 1815, p. 41.
— Circulaires du baron Louis de et de l'abbé Montesquiou, p. 41. — Circulaire de d'André, p. 43. — Les intentions premières du Gouvernement d'après un projet de circulaire de l'abbé de Montesquiou, p. 44. — Le commentaire définitif de l'ordonnance du 11 mars en réduit singulièrement la portée, p. 45.
- II. — *Mise en pratique de l'ordonnance du 11 mars*, p. 48. — Son application dans le centre, p. 48, dans l'est, p. 49, dans le nord, p. 51, dans l'ouest, p. 51.
- Situation particulière du Midi en mars 1815. Réunion des Conseils généraux, p. 54. — Mesures prises dans la première séance de la session extraordinaire, p. 55. — La suite de la session extraordinaire, p. 56. — Mesures tendant à l'organisation de l'armée du duc d'Angoulême, p. 58. — Mesures de police et de salut public, p. 59. — Mesures financières, p. 66.
- L'arrivée de Vitrolles et la formation du Gouvernement royal du Midi, p. 74. — Les projets de Vitrolles, p. 75. — Ses intentions à l'égard des Conseils généraux, p. 77. — Satisfaction des Assemblées départementales, p. 79. — Nomination de commissaires du Roi, p. 81. — Les conseillers généraux consultés par Vitrolles, p. 82.

— La fin de la crise. Dernières mesures de salut public prises par le Conseil général de Lot-et-Garonne. Souvenirs révolutionnaires, p. 83. — Arrestation de Vitrolles, p. 87. — Les Conseils généraux se séparent, p. 88. — Soumission générale du Midi, p. 90. — Après Waterloo, Marseille arbore à nouveau le drapeau blanc, p. 91. — Le Comité royal provisoire invite les Conseils généraux à reprendre leurs travaux interrompus, p. 92. — Session extraordinaire de juillet 1815. Elle dure peu, p. 93. — Après une dernière manifestation politique du Conseil général des Pyrénées-Orientales (août 1815), les Assemblées départementales reprennent leur aspect antérieur, p. 98.

CHAPITRE II

LE PROJET DE 1850

Les Conseils généraux de 1815 à 1848, p. 100.

Le projet Martignac. Son échec, p. 100. — La loi du 22 juin 1833 confie aux Conseils généraux des attributions purement administratives, p. 101. — La présence, dans le Conseil général, des représentants du département, permet aux Assemblées départementales de jouer un rôle politique, p. 103. — Leur influence et leur popularité croissantes, p. 104.

Les origines du projet de 1850, p. 105.

Les Conseils généraux laissent s'accomplir, sans résistance, la révolution de 1848, p. 105. — Ils sont épouvantés par les mouvements insurrectionnels de mai et de juin 1848, p. 105. — Ils expriment le vœu qu'on leur confie, au besoin, l'organisation en province de la résistance à la révolution, p. 106. — A la suite de l'émeute du 13 juin 1849, ils renouvellent leur demande, p. 110. Propositions parlementaires destinées à leur donner satisfaction. Proposition Pradié, p. 111 — Proposition de Tinguay, Demarest et Tron, p. 111. — Proposition des représentants du Pas-de-Calais, p. 111. — Leur prise en considération, p. 112. — Nomination d'une Commission et rapport de Desèze, p. 112. — Opinion des Conseils généraux sur le projet de la Commission, p. 123.

La discussion et le rejet du projet de la Commission, p. 131.

La coalition du tiers-parti, de la Gauche et des Elyséens fait échouer le projet, p. 131. — Discours de Dufaure, p. 131. — Discours d'Hennequin, p. 132. — Discours du ministre de l'Intérieur, Vaisse, p. 134. — Réponses de Tinguay, de Montigny, de

Dépasse, p. 137. — L'Assemblée refuse de passer à une seconde délibération, p. 140.

La presse et le projet de 1850, p. 140.

Impression générale défavorable. *Les Débats*, p. 140. — *La Démocratie pacifique*, p. 141. — *Le National*, p. 141. — *L'Opinion publique*, p. 142. — *L'Union*, p. 142. — *La République*, p. 143. — *L'Univers*, p. 143. — Aucun journal ne fait allusion à un coup d'état possible, p. 144. — Le rejet du projet facilite le succès du 2 décembre, p. 144.

CHAPITRE III

LE 4 SEPTEMBRE ET LE DÉCRET DU 25 DÉCEMBRE 1870

Le second empire et les Conseils généraux, p. 146.

Le décret du 25 mars et la loi du 7 juillet 1852, p. 146. — Les Conseils généraux sont à l'entière discrétion du Gouvernement impérial, p. 149. — La loi du 23 juillet 1870 et le retour au libéralisme, p. 150. — Le 4 septembre empêche la mise en pratique de ces réformes libérales, p. 152.

Le gouvernement de la défense nationale et les conseils généraux, p. 152. — Le décret du 13 septembre 1870 retire aux Assemblées départementales l'essentiel de leurs attributions, p. 153. — Mais seules, de toutes les institutions impériales, elles ne sont pas dissoutes, p. 153. — Les préfets font appel aux Conseils généraux pour résoudre des difficultés financières, p. 153. — Opposition des populations, p. 154. — Dissolution du Conseil général des Pyrénées-Orientales ; son remplacement par une Commission départementale, p. 154. — Des mesures semblables sont prises dans le Vaucluse, la Loire et le Var, p. 158. — La réunion spontanée des Conseils généraux sur certains points du territoire achève d'irriter la délégation de Bordeaux, p. 159. — Le décret du 25 décembre 1870, p. 160. — Ce décret était-il légal ? p. 162. — Sa condamnation par l'Assemblée nationale, p. 180. La proposition Gaslonde, p. 180. — Elle est profondément modifiée par la Commission chargée de l'examiner, p. 183. — Sa discussion et son adoption (29 mars 1871), p. 186. — Influence du décret du 25 décembre 1870 sur la loi du 10 août 1871 ; les articles 35 et 36 en sont la conséquence directe, p. 193. — Malgré tout, le rôle des Conseils généraux, comme seconde ligne de défense de la légalité, est désormais consacré par l'usage, p. 195.

DEUXIÈME PARTIE

La loi de Tréveneuc

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES, DISCUSSION ET ADOPTION DE LA LOI DE TRÉVENEUC

(avril 1871-février 1872).

- I. — *Origines politiques et parlementaires de la loi de Tréveneuc*, p. 197. Les premiers travaux de l'Assemblée nationale, p. 197. — Opposition entre Thiers et la majorité monarchiste, p. 198. — La situation prépondérante de Thiers contraint l'Assemblée à se contenter de manifestations platoniques de mécontentement, p. 198. — La loi de Tréveneuc est une de ces manifestations, p. 198. — La Commune et la proposition Gaslonde engagent certains députés à demander qu'on confie préventivement aux Conseils généraux la résistance légale au coup d'Etat et à la Révolution, p. 199. — La proposition Vétillart, p. 200. — La proposition Vente et Depeyre, p. 201. — Le dissentiment devient aigu entre les pouvoirs exécutif et législatif, p. 204. — La proposition de Tréveneuc ; au contraire des précédentes, elle est dirigée contre Thiers, p. 206 — La proposition d'Aboville, p. 210. — Une seule Commission est nommée pour l'examen des quatre propositions, p. 211. — Le rapport de Fournier et le projet de la Commission, p. 212.
- II. — *La discussion et l'adoption de la loi de Tréveneuc*, p. 222. La crise du 20 janvier précédant de peu les débats, gêne la majorité, p. 222. — Le discours de Tréveneuc la met à l'aise, p. 223. Boysset, Baragnon et la question des révolutions, p. 227. — La séance est levée au milieu du tumulte, p. 232. — Le 6 février, adversaires et partisans de la proposition développent leurs arguments, p. 233. — Clôture de la discussion générale, p. 239. Discussion et rejet des contre-projets, p. 239. — Le contre-projet Eymard-Duvernay, p. 239. — Le contre-projet Wallon, p. 243. Discussion article par article, p. 245. — L'amendement Cézanne et Bethmont repoussé ; adoption intégrale de l'article 2, p. 245. — Rejet de l'article 3 et renvoi du projet à la Commission, p. 249. — Le projet modifié revient devant l'Assemblée le 15 février, p. 254. — Henri Fournier défend la nouvelle rédaction ; pan-

vreté de son argumentation, p. 255. — L'Assemblée fatiguée écoute à peine Duchatel, Wallon et de Lacretelle, p. 256. Après un dernier discours de Tréveneuc, elle accepte finalement la nouvelle rédaction de l'article 3, p. 257. — Les articles suivants et l'ensemble du projet sont adoptés sans discussion, p. 259. — Seule, l'Extrême-gauche vote contre, p. 259.

III. — *La presse et l'opinion du Gouvernement*, p. 260.

Impossibilité de connaître actuellement l'accueil réservé par le pays à la loi de Tréveneuc, p. 260. — La presse n'en est pas enthousiasmée, p. 261. — Les journaux favorables : *La France*, p. 261. — *Le Journal des Débats*, p. 262. — *La Liberté*, p. 262. — *L'Opinion nationale*, p. 263. — *Le Temps*, p. 264. — *L'Union*, p. 264. — Journaux qui jugent la loi de Tréveneuc indifférente : *Le Constitutionnel* et *La Patrie*, p. 265. — *La République Française*, p. 265. — *Le XIX^e siècle*, p. 266. — *Le Figaro*, p. 266. — *La France nouvelle*, p. 266. — *Le National* de 1869, p. 266. — *Le Monde*, p. 266. — *Le Petit Journal*, p. 267. — *La Presse*, p. 267. — Les journaux hostiles : *La Gazette de France*, p. 268. — *L'Univers*, p. 273. — *Le Gaulois*, p. 273.

Thiers, se jugeant directement visé par la loi de Tréveneuc, ne dissimule pas son mécontentement, p. 275. — Il se rapproche davantage de la Gauche, p. 276. — L'adoption de la loi de Tréveneuc, en favorisant par voie de conséquence l'établissement définitif de la République, a hâté la solution de la crise constitutionnelle ouverte le 4 septembre 1870, p. 276.

CHAPITRE II

EXAMEN CRITIQUE DE LA LOI DU 15 FÉVRIER 1872. CONCLUSION

La loi de Tréveneuc est-elle encore en vigueur ? p. 277. — Théorie négative, p. 278. — Discussion, p. 279. — La logique et les précédents sont en faveur de la théorie positive, p. 280.

Quels services la loi de Tréveneuc pourrait-elle rendre, si l'hypothèse qu'elle prévoit se réalisait ? p. 281. — Coup d'Etat tenté par le président de la République, p. 283. — Coup d'Etat tenté par tout autre que le Président de la République, p. 285. — Emeute éclatant malgré l'opposition de la majorité du pays, p. 287. — Révolution conforme aux aspirations générales de la population : l'insurrection est le plus sacré des droits, p. 288. — Inutilité presque complète de la loi de Tréveneuc, p. 290. — Son in-

fluence sur la composition et le caractère des Conseils généraux en temps normal, p. 291. — Les Conseils généraux, en dépit de la loi du 10 août 1871, sont devenus des sortes d'Assemblées politiques, p. 292. — Conclusion générale, p. 293.

APPENDICES

APPENDICE I. — Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, (Paris, 12 mars 1815). — (*Archives départementales du Gers. Liasse Conseils général et d'arrondissement, an VIII, 1816, p. 295.*

APPENDICE II. — Copie *in extenso* du registre des actes du Conseil général du département du Tarn en séance permanente d'après la convocation extraordinaire prescrite par l'ordonnance royale du 11 mars 1815. — (*Archives départementales du Tarn. N¹ Conseil général, 1811-1820*), p. 298.

APPENDICE III. — Extrait du registre des délibérations du Conseil général de l'Hérault (séance du 18 juillet 1815). — (*Archives départementales de l'Hérault. N¹ Registre des délibérations du Conseil général*), p. 329.

APPENDICE IV. — Proposition de loi relative au rôle éventuel des présidents des Commissions départementales et des Conseils généraux, présentée par MM. le vicomte de Trévèneuc, de Janzé, D3passe, membres de l'Assemblée nationale. Exposé des motifs, — (*Journal officiel* du lundi 21 août 1871. Annexe n^o 420, p. 2837, col. 2.), p. 333.

